

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

2^e Législature1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966COMPTE RENDU INTEGRAL — 41^e SEANCE2^e Séance du Mardi 12 Octobre 1965.

SOMMAIRE

1. — Loi de finances pour 1966 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3523).

Légion d'honneur et ordre de la Libération.

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

MM. Grenier, Foyer, garde des sceaux.

Adoption des crédits de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération inscrits aux articles 31 et 32 (paragraphe II).

M. le président.

Justice.

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

Suspension et reprise de la séance.

M. Krieg, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

MM. Le Goasguen, Garcin, Dubuis, Foyer, garde des sceaux ; Dejean, Zimmermann, Commenay, Le Douarec, Delachenal, de Grally, Poudevigne, Schloesing, Tourné.

Renvoi de la suite du débat.

2. — Ordre du jour (p. 3537).

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

LOI DE FINANCES POUR 1966 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1966 (n^{os} 1577, 1588).

Légion d'honneur et ordre de la Libération.

M. le président. Nous abordons l'examen des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, dont les crédits figurent aux articles 31 et 32.

La conférence des présidents a prévu pour ce débat une durée globale de trente minutes.

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

M. Liévin Danel, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, permettez-moi d'abord de saluer respectueusement M. le grand chancelier de l'ordre de la Légion d'honneur qui a bien voulu, suivant une tradition qui nous est précieuse, assister à l'exposé des budgets de son département.

Votre présence, mon général, est un encouragement pour le rapporteur. Qu'il lui soit permis de vous adresser l'expression de notre vive et très sincère reconnaissance.

Ce budget est de ceux qui doivent réjouir notre ministre des finances car il est en diminution sur le précédent. Le montant des recettes et des dépenses est ramené de 22.386.735 francs à 22.344.562 francs, soit une différence de 42.173 francs provenant de l'ajustement de la dotation affectée aux traitements des membres de la Légion d'honneur et de la médaille militaire. En effet, le coût du doublement des traitements intervenu en 1963-1964 avait été surestimé et, d'autre part, les droits de chancellerie de la Légion d'honneur et du Mérite ont pu être diminués de 110.000 francs.

La subvention du budget général a été augmentée de 67.827 francs, pour financer l'amélioration des traitements de la fonction publique et couvrir les dépenses de réparation à la maison des Loges, dont je parlerai tout à l'heure. Les tableaux figurant dans mon rapport écrit donnent le détail de ces différents postes.

Les dépenses ordinaires sont en diminution de 602.173 francs.

Au 1^{er} janvier 1965, le nombre des légionnaires et médaillés militaires se décomposait ainsi : 189.178 légionnaires avec traitement, 128.134 sans traitement, 772.127 médaillés militaires et 562 titulaires de l'ordre national du Mérite.

Depuis cette date, il a été procédé à 3.395 nominations dans l'ordre national du Mérite et la prochaine promotion de 1965 comportera 3.000 noms.

Le renouvellement de 60.000 livrets, en remplacement de ceux qui avaient été établis en 1953, représente une dépense d'environ 25.000 francs.

La transformation du chauffage s'inscrit pour 20.000 francs et la réfection à l'identique du mobilier du palais de Salm ainsi que son entretien nécessitent un supplément de crédits de 10.000 francs.

Une réduction de 5.000 francs des frais de traduction d'ouvrages étrangers ramène les mesures nouvelles pour la grande chancellerie à 50.000 francs.

Les crédits destinés aux maisons d'éducation augmentent de 370.697 francs, compte tenu d'une économie de 80.000 francs réalisée sur les aménagements de la maison des Loges.

Il a fallu cependant ouvrir un crédit non renouvelable de 400.000 francs pour la réparation des bâtiments des Loges, gravement endommagés par un incendie les 18 et 19 décembre 1964. Notons avec satisfaction qu'aucun accident de personne n'a été à déplorer. Mais les réparations nécessaires portant sur 1.062 mètres carrés ont fait l'objet d'un devis de 760.000 francs, à répartir sur deux ans. Un crédit de 360.000 francs ayant été accordé par le ministre des finances en août 1965, le solde est reporté sur le budget de 1966.

La maison d'éducation de Saint-Denis a décidé, l'an dernier, de concentrer dans un bâtiment nouveau l'enseignement général et les enseignements spécialisés. Dans mon rapport écrit figure la répartition de la dépense prévisionnelle de 81.598,45 francs couverte en partie par un crédit non renouvelable de 50.000 francs.

La promotion d'un conducteur d'automobile s'inscrit pour 627 francs.

Les dépenses en capital se rapportent essentiellement aux maisons d'éducation. Les travaux de Saint-Denis commenceront dès l'obtention des autorisations réglementaires, ceux de la maison des Loges sont pratiquement achevés.

Je voudrais insister sur la modicité des secours attribués aux légionnaires ou médaillés et à leurs familles. Une légère augmentation, accordée en 1964 par le ministre des finances, avait suscité de l'espoir au sein de la commission, qui avait exprimé le vœu que l'effort fût poursuivi. Mais ni l'an dernier ni cette année ce vœu n'a été exaucé. Votre rapporteur serait heureux de recevoir l'assurance qu'une majoration substantielle figurera dans le budget de 1967.

Je voudrais enfin rendre hommage au secrétaire général, au chef des services administratifs, aux directrices et aux professeurs, dont le zèle et le dévouement contribuent à donner à nos ordres nationaux et à nos maisons d'éducation le lustre et le renom qu'ils méritent.

Je rappelle que, dans nos maisons d'éducation, 90 p. 100 des élèves présentés en 1964-1965 ont été reçus au B. E. P. C. et 73 p. 100 au baccalauréat du second degré.

Votre commission des finances vous propose, mes chers collègues, sous le bénéfice de ces observations, d'adopter sans modification le budget annexe de la Légion d'honneur. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

Sans plus attendre je présente le budget de l'ordre de la Libération.

Celui-ci est en augmentation de 70.988 francs, passant de 540.219 francs en 1965 à 611.207 francs pour 1966.

La mesure nouvelle la plus importante est la prise en charge, à concurrence de 99.730 francs, de cinq agents qui étaient jusqu'alors mis à la disposition de la grande chancellerie par le ministère des armées.

De plus, la transformation d'un emploi d'attaché en un emploi de secrétaire général — mesure indiscutablement nécessaire — entraîne une dépense nouvelle de 10.240 francs.

La dotation pour chauffage, éclairage, eau, entretien, etc., passe de 25.868 francs, à 34.091 francs.

Les abonnements téléphoniques, les timbres, nécessitent une augmentation de 7.77 francs. Il faut noter que les crédits ouverts à cet effet n'avaient pas varié depuis plusieurs années, malgré les hausses des tarifs postaux et des abonnements téléphoniques.

De récentes circulaires du ministère des finances ont imposé à ce budget une nouvelle charge au titre de l'imprimerie nationale, pour la préparation des fascicules budgétaires et le tirage de nouveaux imprimés.

Enfin, l'expérience des dernières années a démontré la nécessité d'un nouveau chapitre budgétaire pour les cérémonies et manifestations du souvenir.

Je rappelle succinctement les diverses cérémonies auxquelles a pris part la grande chancellerie : commémoration des débarquements en Normandie et en Provence, manifestation du souvenir au Struthof, libération de Paris, expositions de la Résistance, réunions diverses, obsèques de compagnons et de médaillés, parmi lesquels l'amiral Thierry d'Argenlieu, grand chancelier de l'ordre, le général Monclar, le docteur Paul Guillon, l'amiral Muselier, envoi d'une délégation importante aux obsèques de sir Winston Churchill, etc.

Ce nouveau chapitre sera doté en 1966 d'un crédit de 12.000 francs, transféré d'un autre chapitre où il figurait au titre de l'appel du 18 juin 1940, et d'un crédit de 22.000 francs pour les dépenses de participation en 1966 aux manifestations patriotiques.

En exprimant au grand chancelier et au secrétaire général de l'ordre de la Libération notre reconnaissance pour leur action si aimablement efficace d'aide et de réconfort à l'égard de ceux à qui nous devons tant, je vous prie, mes chers collègues, d'adopter sans modification le budget annexe. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

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

M. Fernand Grenier. Mesdames, messieurs, mon propos ne surprendra personne. Il s'agit, comme vous l'avez deviné, du parc de la Légion d'honneur à Saint-Denis.

Je voudrais expliquer de nouveau, brièvement, le bien-fondé d'une revendication qui est celle de toute une population.

Dans une ville de 100.000 habitants, où la discussion politique a toujours été très vive, il y a une unanimité profonde, passionnée même, pour réclamer justice.

C'est au demeurant une revendication très ancienne puisqu'elle a été émise pour la première fois en 1912 par la municipalité socialiste de l'époque. Elle a figuré au programme de toutes les municipalités qui se sont succédées depuis cinquante ans. Mais elle a toujours rencontré l'opposition du grand chancelier.

J'ajoute que cette demande est plus actuelle que jamais dans une ville passée en vingt ans de 70.000 à 100.000 habitants.

Est-ce une revendication déraisonnable, impossible à satisfaire ?

Répétons que, sur un parc d'environ 25 hectares qui entoure la maison d'éducation de la Légion d'honneur, un peu moins de la moitié sert aux pensionnaires. Il n'est nullement question de toucher à cette partie du domaine.

La municipalité demande seulement à acquérir ou à louer la douzaine d'hectares où ne pénètrent jamais ni le personnel ni les pensionnaires de la Légion d'honneur, en vue d'y aménager un grand jardin public.

Situé en plein centre de la vieille ville, à proximité de l'hôpital et de l'hospice, cet espace, couvert d'arbres centenaires, constituerait à la fois un lieu de promenade pour les mamans et les jeunes enfants des quartiers environnants et un petit parc de détente pour les malades, les convalescents et les vieillards.

Non loin de là va passer l'autoroute du Nord Lille-Paris. Pour la construire, l'Etat a exproprié des centaines de logements, dont des petits pavillons qui avaient été acquis à force d'économies durant toute une vie de labeur et de privations. C'était dur pour ces braves gens, mais l'Etat ne pouvait pas faire autrement. C'était la rançon du progrès.

C'est cette même notion d'utilité publique qui devrait faire comprendre au chancelier de la Légion d'honneur et à son ministre de tutelle qu'il n'est plus de mise en 1965 de raisonner comme en 1912, de s'accrocher à sa propriété comme à l'époque où ne se posaient ni le problème de la pollution atmosphérique — du moins, pour Saint-Denis, pas avec une telle acuité — ni celui du bruit, ni celui des espaces verts.

Ceux qui, plus tard, étudieront l'histoire locale considéreront comme une histoire de fous cette opposition de l'Etat à une municipalité qui demandait simplement l'utilisation, pour le bien public, d'un espace vert qui, depuis un siècle, ne sert strictement à personne.

Vous me répondrez sans doute que la maison et le parc sont classés monument et site historiques. Il ne s'agit pas de remettre en cause cette décision. Mais un ensemble classé monument ou site historique doit-il être dissimulé au public, comme c'est le cas actuellement ? Cette notion n'a pas été retenue dans le passé, heureusement, ni pour le parc de Versailles, ni pour les jardins du Palais-Royal, ni pour les Tuileries, ni pour bien d'autres hauts lieux de France.

Votre opposition ne repose, vous le savez bien, sur rien de valable, rien de sensé. Nous recevons beaucoup de publications luxueuses du district de la région de Paris, nombre d'études sur l'aménagement du territoire. Telle excellence nous entretient sur le petit écran de l'humanisation nécessaire des villes, de la modernisation indispensable de nos banlieues. Et l'expérience des périodes prélectorales laisse prévoir que, dans les prochaines semaines, nous serons submergés d'homélies sur les bienfaits de la politique sociale du régime.

Dans ces conditions, en quoi est fondée votre attitude intransigeante sur une question qui pourrait être réglée au prix d'un peu de bon sens, dans un souci élémentaire de justice sociale ?

Démonstrerez-vous, une fois de plus, qu'il existe un abîme entre vos promesses et les réalités de vos actes ? Donneriez-vous satisfaction à une population unanime, ou bien continuerez-vous à lui opposer un non brutal, comme dans les années précédentes ?

Voilà tout le problème que je désirais poser à l'occasion du budget de la Légion d'honneur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. Jean Foyer, garde des sceaux, ministre de la justice. Je constate que M. Grenier, toujours fidèle au rendez-vous d'octobre, vient de renouveler une revendication dont il a d'ailleurs précisé qu'elle était traditionnelle depuis 1912.

Pour les raisons qui ont été opposées à cette revendication depuis 1912 par les gouvernements de trois Républiques successives, je déclare que, cette année encore, je ne suis pas en mesure de donner satisfaction à sa demande.

M. Fernand Grenier. Je vous remercie de votre bienveillance, monsieur le ministre. (Rires.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?... Nous en arrivons à l'examen des crédits.

Je mets aux voix les crédits des services votés, inscrits à l'article 31, au titre du budget annexe de la Légion d'honneur, au chiffre de 21.923.865 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 32 — Mesures nouvelles — au titre du budget annexe de la Légion d'honneur, au chiffre de 420.697 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits des services votés, inscrits à l'article 31, au titre du budget annexe de l'ordre de la Libération, au chiffre de 501.237 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits inscrits au paragraphe II de l'article 32 — Mesures nouvelles — au titre du budget annexe de l'ordre de la Libération, au chiffre de 109.970 francs.

(Ces crédits, mis aux voix, sont adoptés.)

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

A mon tour, je salue, au nom de l'Assemblée, M. le grand chancelier de la Légion d'honneur, le général Catroux. (Applaudissements.)

Nous abordons maintenant l'examen des crédits du ministère de la justice.

JUSTICE

ETAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils. (Mesures nouvelles.)

« Titre III. — + 11.942.442 francs ;
« Titre IV. — + 300.000 francs. »

ETAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils. (Mesures nouvelles.)

Titre V. — INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

« Autorisation de programme, 91.150.000 francs ;
« Crédits de paiement, 23.200.000 francs. »

Titre VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

« Autorisation de programme, 2.500.000 francs ;
« Crédit de paiement, 200.000 francs. »

Le débat a été organisé comme suit :

Gouvernement, quarante-cinq minutes ;
Commissions, trente minutes ;
Groupe de l'U. N. R.-U. D. T., quarante-cinq minutes ;
Groupe socialiste, quinze minutes ;
Groupe du centre démocratique, quinze minutes ;
Groupe communiste, dix minutes ;
Groupe du rassemblement démocratique, dix minutes ;
Groupe des républicains indépendants, cinq minutes ;
Isolés, cinq minutes.

La parole est à M. Sabatier, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, « la modestie devrait être la vertu de ceux qui manquent d'autres vertus », a dit un penseur. Je ne puis m'empêcher de trouver cet adage profondément judicieux quand je contemple le budget de la justice. Sa modestie traditionnelle, en effet, semble quelque peu excessive étant donné qu'il comporte de nombreuses vertus.

Cette année, une fois encore, ce budget représente 0,67 p. 100 du budget de l'Etat, soit moins de 1 p. 100. C'est dire qu'il est infiniment petit et, pourtant, il est au service de ce qui est infiniment grand, à savoir : la justice.

Je sais, monsieur le garde des sceaux, quels efforts vous faites pour accroître ces moyens, je sais aussi quels impératifs financiers s'imposent à nous tous. Je souhaite néanmoins que les problèmes qui se posent place Vendôme soient compris rue de Rivoli avec plus de générosité, alors surtout que les besoins de la justice vont grandissant.

Besoins grandissants, tout d'abord parce que la justice est rendue dans des bâtiments dont le plus souvent l'aménagement intérieur et le matériel sont vétustes et inadaptés aux besoins ; parce que la justice déroule son cérémonial dans un cadre qui semble être resté figé dans l'état où il se trouvait il y a cinquante ans ou plus. Depuis longtemps des efforts auraient dû être déployés ; ceux qui sont faits actuellement, tout limités qu'ils soient, sont d'autant plus méritoires qu'ils ont pour but de rattraper un retard de plusieurs générations.

Que de salles d'audience en effet, tous les professionnels le savent, ont un aspect délabré ou triste ! Ou bien sont aménagées hâtivement sous la pression de la nécessité, dans un bout de couloir, ou sur un palier, et de façon si peu rationnelle que le talent des architectes ne peut compenser l'absence de place ou de moyens !

Que de magistrats — ce n'est plus un secret pour personne — sont amenés à travailler dans un inconfort total, par suite du manque de secrétariat, d'installation téléphonique ou même d'un cabinet décent !

Aussi la volonté — qui se manifeste dans le présent projet de loi de finances et que vous manifestez vous-même, monsieur le garde des sceaux — d'améliorer cette situation doit-elle être glorifiée. Il importe qu'elle se développe au cours des années à venir, d'autant plus que le nombre des affaires jugées va croissant, ce qui est normal puisque la fréquence des procès est fonction de l'activité économique.

Pour me résumer sur ce point, je dirai que le progrès qui se manifeste partout et qui pénètre fort heureusement dans tous les secteurs, doit enfin devenir une réalité, même dans le domaine judiciaire.

Les besoins de la justice vont grandissant également, parce que la situation, sur le plan pénal, ne cesse de s'aggraver. Le nombre des détenus est en effet passé, en dix ans, de 20.000 à 31.000 en chiffres ronds, ce qui est considérable, et ce pour des raisons sociologiques qui ne sont pas propres à notre pays, mais qui tiennent à notre époque.

Dans le même temps, il se produit un rajeunissement inquiétant de la population pénale. En 1964, sur 117.000 détenus, la moitié avait moins de trente et le tiers moins de vingt-cinq ans.

Tout cela pose des problèmes que j'ai soulignés dans mon rapport écrit : problèmes de rénovation et de construction d'immeubles pénitentiaires, problèmes de nombre de cellules, de nombre de gardiens, de nombre d'éducateurs, de nombre d'établissements spécialisés pour mineurs délinquants, problèmes pour lesquels des efforts courageux, mais — je le crois — insuffisants sont accomplis, et, pour la solution desquels les financiers ne devraient plus opposer d'arguments quand c'est la simple arithmétique qui commande.

Enfin les besoins de la justice vont grandissant parce que — j'en suis personnellement convaincu — la justice française est actuellement à un tournant de son histoire. Elle fut, dans le passé, le rouage de l'Etat le plus favorisé, j'oserai dire le plus choyé. Elle fut même le Parlement. A une époque peu lointaine, elle était encore couverte d'honneurs et de considération. Aujourd'hui, elle paraît surtout vivre sur sa réputation. Elle semble être un grand corps en voie d'extinction ; elle est crainte, elle est estimée, mais elle n'attire plus. La jeunesse

ne vient plus vers elle, les anciens qui la servent se découragent, son auréole tend à disparaître, sa source de recrutement se tarit, ô combien ! Il ne faudrait tout de même pas, si l'on n'y prenait garde, qu'un jour en France il n'y ait plus de justice parce qu'il n'y aurait plus de juges !

Le mal est profond et remonte à quelque dix ans. En 1953, on comptait encore 381 candidats à la magistrature ; l'année dernière, il y en eut 98, soit quatre fois moins et la courbe descendante ne cesse de s'infléchir chaque année. La statistique démontre qu'à ce rythme, dans les vingt prochaines années, nous manquerons de 1.000 magistrats.

Comment pourrait-il en être autrement quand l'on sait que l'âge moyen des magistrats au premier niveau de la hiérarchie est de quarante-quatre ans, soit quatorze ans d'ancienneté ?

Comment pourrait-il en être autrement quand l'on sait que le magistrat doit souvent attendre vingt-cinq ans avant d'occuper un poste de véritable responsabilité ?

Comment pourrait-il en être autrement quand, mettant en parallèle les magistrats du corps judiciaire avec les membres du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes, on s'aperçoit que ces derniers atteignent des niveaux hiérarchiques comparables avec une avance de cinq à dix ans sur les premiers ?

Comment pourrait-il en être autrement quand l'on constate que la pyramide de la hiérarchie judiciaire tend à se transformer en trapèze par suite de l'encombrement aux échelons moyens ou aux premiers échelons supérieurs ?

La V^e République a, sans aucun doute, amélioré très sérieusement la situation des magistrats sur le plan matériel, à la suite de la réforme de 1958. L'actuel Gouvernement, de son côté, a pris des initiatives fort louables, comme celle qui a consisté à avantager les présidents et procureurs des tribunaux à trois chambres.

Mais il semble que dans les années, pour ne pas dire dans les mois qui viennent, des mesures nouvelles et importantes devraient être mises au point. Ne pourrait-on envisager, par exemple, la création d'un nombre suffisant de postes hiérarchiques de manière à rendre la carrière plus attrayante et à lui donner un déroulement plus normal ?

L'évolution des choses et la nécessaire démocratisation font que celui qui rend la justice ne peut plus aujourd'hui se contenter d'ajouter l'honneur de la fonction à la fortune de sa famille. Il doit pouvoir compter sur une progression hiérarchique suffisamment rapide pour que ses mérites trouvent une juste récompense tant sur le plan moral que sur le plan matériel.

De même, pour « désembouteiller » l'avancement, pourquoi ne pas envisager le détachement systématique des magistrats ? Pourquoi réserverait-on ces détachements à certaines catégories qui n'ont ni plus de mérite ni plus de vocation à cette sorte de vagabondage administratif qui d'ailleurs s'opère pour le plus grand bien de la nation ? Il est indispensable, me semble-t-il, de mettre un terme à une évolution dangereuse qui détourne la jeunesse de la carrière judiciaire.

Il faut attaquer le mal à la racine. Bien entendu, la publicité que vous envisagez, monsieur le garde des sceaux, et pour laquelle un crédit apparaît fort heureusement au budget, sera fort utile, mais je crains qu'elle ne soit insuffisante. Le problème résulte moins, pour les jeunes, d'une méconnaissance de la carrière judiciaire, que de la connaissance qu'ils ont de ses écueils et des déboires qu'elle réserve. L'étudiant qui cherche sa voie se renseigne. Il apprend vite quelles sont les perspectives de la carrière et il connaît rapidement ce que j'appellerai le désenchantement des intéressés, c'est-à-dire des magistrats. Si ceux-ci sont discrets, si leurs revendications ne se manifestent qu'au travers de confidences ou de murmures, ce n'est pas par manque de conviction, mais uniquement parce qu'ils ont le souci de ne pas porter atteinte à l'autorité de leur fonction.

La preuve du malaise qui entoure la carrière judiciaire, depuis longtemps déjà, résulte moins des récriminations de ceux qui gravissent trop lentement les échelons de cette carrière que de l'attitude de ceux qui s'en détournent.

Il est donc nécessaire de continuer résolument dans la voie qui a été tracée et suivie depuis 1958 ; de moderniser, d'aérer, de « désembouteiller » et de donner des débouchés à de justes ambitions.

Comme l'appareil judiciaire forme un tout, comme c'est l'ensemble qui attire ou rebute, il y a nécessité d'adapter au rythme de l'époque les divers mécanismes judiciaires.

Hier c'était l'heureuse réforme des greffes. Demain, monsieur le garde des sceaux, vous nous l'avez annoncé, ce sera le projet sur les sociétés civiles professionnelles. A cet égard,

je souhaite que le crédit nouveau destiné à faire des sondages d'opinion et à procéder à des enquêtes de droit comparé soit rapidement utilisé.

Qu'il me soit permis de suggérer une grande enquête qui réunisse des éléments d'appréciation sur le système judiciaire de nos pays voisins...

M. Michel de Grailly. Très bien !

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial. ... puisque, après tout, c'est avec eux que nous allons devoir de plus en plus nous confronter dans les années qui viennent au sein du Marché commun.

Je ne serais pas étonné que cette enquête apportât la preuve de l'excellente opportunité des sociétés civiles professionnelles, mais fit en même temps ressortir le danger que représenteraient des sociétés civiles interprofessionnelles sur le plan judiciaire, car elles risqueraient de cristalliser la dualité des professions d'avocat et d'avoué, dualité qui constitue un handicap pour les juristes et pour les plaideurs français.

D'un autre côté, cette enquête apporterait peut-être la preuve que notre procédure doit être simplifiée au maximum. La procédure ne doit pas consister à faire franchir une série d'obstacles avant d'arriver au tribunal, elle doit être un moyen rapide et commode de parvenir à un jugement.

Il se pourrait, en résumé, que cette enquête révélât que la solution de la nécessaire modernisation de l'appareil français passe par l'unité de l'intermédiaire judiciaire et par la simplicité de la procédure. (*Très bien ! très bien !*)

Après avoir formulé ces observations et ces espoirs, je veux dire, au nom de la commission des finances dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur, mon entière approbation de ce projet de budget. En conclusion — et à titre personnel — je dirai que la justice française apparaît actuellement comme une vieille dame que l'on respecte en raison de sa dignité ; il faudrait qu'elle devienne un pouvoir que l'on estime en raison de son efficacité. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures quarante minutes, est reprise à dix-sept heures cinq minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

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

M. Pierre-Charles Krieg, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, comme chaque année, la commission des lois constitutionnelles a été saisie pour avis du projet de budget du ministère de la justice et l'a adopté. Je tiens à souligner au début de ce bref propos que ce n'est pas sans quelques regrets ni sans de multiples observations.

Regrets de voir que, d'année en année, la dotation de la chancellerie reste au niveau de 0,9 p. 100 du budget général. Ce qui est fort peu de chose et ne permet pas à vos services, monsieur le ministre, de faire tout ce qu'ils devraient pouvoir faire afin de redonner à la justice, non seulement le lustre dont elle a besoin, mais aussi les indispensables possibilités de mener à bien sa mission.

Des observations multiples ont porté essentiellement sur trois points, sur lesquels je voudrais maintenant revenir, et qui ont trait à la fois au personnel magistrat, au système pénitentiaire et à vos projets en matière de procédure civile.

M. le rapporteur spécial de la commission des finances vient de traiter le problème du personnel magistrat. Je dois cependant vous indiquer combien la commission des lois constitutionnelles est sensible au fait que la crise de recrutement du personnel de la magistrature s'aggrave d'année en année. L'accroissement du nombre des étudiants des facultés de droit pouvait donner à penser qu'elle ne serait que passagère. Malheureusement — nous sommes dans l'obligation de le constater — les étudiants ne se dirigent pas vers les études de droit dans le but d'apporter leur concours à la justice sous une forme quelconque et les étudiants en droit privé sont trop peu nombreux pour répondre aux tâches que l'on attend d'eux.

Cette observation appelle un développement. La cause essentielle de cette désaffection tient au fait que la profession de magistrat — l'une des plus grandes et des plus nobles — n'a pas été suffisamment revalorisée et que les jeunes gens sont laissés dans l'ignorance des services qu'ils pourraient rendre à l'Etat et de l'intérêt qu'ils pourraient trouver eux-mêmes en embrassant ces carrières.

Il y a là, monsieur le ministre, un important problème de « public relations », pour employer cette expression que je n'aime pas beaucoup.

M. Jean Foyer, garde des sceaux, ministre de la justice. Dites-le donc en latin ! (*Sourires.*)

M. Pierre-Charles Krieg, rapporteur pour avis. Excusez-moi, monsieur le ministre, mais je ne ferai pas de citations latines ici !

Ce problème ne sera résolu que si votre ministère dispose de moyens accrus, et ce sera le leitmotiv des propos que je tiendrai du haut de cette tribune.

Je laisse de côté les difficultés de recrutement de la magistrature pour en venir au problème qui a retenu beaucoup plus longuement notre attention en commission : les services pénitentiaires.

S'il y a une crise dans la magistrature, celle qui sévit dans les services pénitentiaires est certainement encore beaucoup plus grave et plus lourde de conséquences.

Notre régime pénitentiaire date d'un siècle et pendant ce temps presque rien n'a été fait pour l'améliorer. Nos prisons sont vieilles et ce qualificatif n'est même plus exact. Elles sont totalement inadaptées. Certaines se trouvent dans un état innommable et leur personnel y travaille dans des conditions invraisemblables.

Plusieurs membres de la commission des lois ont eu l'occasion de visiter divers établissements pénitentiaires français. Ils sont revenus affolés par ce qu'ils avaient vu.

Certes, nous avons pu assister à quelques réalisations intéressantes au cours des dernières années. L'établissement de Fleury-Mérogis, pour ne citer que celui-là, est une opération qui s'imposait et qui se poursuit dans de bonnes conditions. Il donnera un aspect tout à fait nouveau à l'appareil pénitentiaire français ; je dirai même « européen », car l'on a rarement vu une maison de détention aussi rationnelle.

Certes, une nouvelle maison centrale vient d'être mise en service à Muret. Une autre a également été construite à Valenciennes.

Pour le reste, il subsiste malheureusement en France trop de maisons d'arrêt et de correction qui ressemblent à ce que l'on peut voir, pour le mieux, à la Santé à Paris et, pour le pire, à des édifices que l'on n'ose même plus qualifier de prisons, comme les établissements de Versailles, de Châlons-sur-Marne ou...

M. le garde des sceaux. Du Mans !

M. le rapporteur pour avis. ... du Mans, en effet, monsieur le garde des sceaux.

De la maison d'arrêt ou de détention ils n'ont plus que le nom ! Certains sont de véritables taudis. Les détenus et les prévenus en détention préventive y vivent dans des conditions inadmissibles, défiant le bon sens, l'hygiène la plus élémentaire, voire l'entendement le plus moyen.

Ici, sept détenus occupent une cellule prévue pour quatre. Là quatre-vingts autres dorment dans un même dortoir. Ailleurs, une centaine, si ce n'est davantage, travaillent dans un atelier qu'il faut voir pour croire qu'il puisse exister.

Dans ces établissements — car qui dit prisonniers suppose prison et qui dit prison suppose gardiens et personnel pénitentiaire — sont employés des gens à qui nous ne rendons jamais assez hommage car les conditions dans lesquelles ils travaillent sont assez extraordinaires pour qu'on le note. Ainsi que je le disais à la commission, les agents des services pénitentiaires sont en France à peu près les seuls condamnés à perpétuité puisqu'ils entrent en prison dès qu'ils commencent à exercer leur profession et n'en sortent qu'en prenant leur retraite. Bien que vivant dans ces taudis ils font l'impossible pour assurer un service difficile.

Mais cette situation ne pourra s'éterniser, pour une raison fort simple : si les prisonniers ne risquent pas de manquer un jour — car les auteurs de délits ou de crimes ne se rendent pas toujours compte de l'endroit où leurs méfaits peuvent les mener — il faut aussi trouver du personnel pour les garder. Et le personnel pénitentiaire, du haut en bas de l'échelle, traverse une crise de recrutement — je le répète — qui n'a d'égale que celle de la magistrature si elle ne la dépasse pas.

La moyenne d'âge du personnel de la direction se situe vers la cinquantaine ; le recrutement est presque inexistant. Celle des gardiens, surveillants et surveillants-chefs varie entre quarante et quarante-cinq ans. On recrute bien quelques auxiliaires.

Mais vous savez, monsieur le garde des sceaux, que ceux-ci, à moins d'avoir le feu sacré — et il faut l'avoir pour rester dans la profession — préfèrent la quitter pour devenir, qui poinçonneur de tickets à la R. A. T. P., qui gardien de la paix, qui C. R. S., qui employé de la S. N. C. F.

Il faut avoir le courage de dénoncer cette situation. C'est d'ailleurs vous rendre service d'affirmer que dans une dizaine, une quinzaine d'années tout au plus, le nombre des directeurs de prison, des sous-directeurs, des gardiens de tous grades sera insuffisant si ne sont pas prises aujourd'hui les mesures indispensables pour remédier à cette désaffection que chacun peut constater.

Certains d'entre eux, en manière de boutade, prétendent qu'il n'y aura plus alors qu'une seule solution pour faire face à la situation : employer des colonels de gendarmerie pour diriger les prisons et des C. R. S. pour garder les prisonniers. Ce serait évidemment une très mauvaise solution.

C'est une boutade, j'en conviens, mais elle montre bien le point critique auquel nous sommes arrivés.

Or, nous constatons présentement — le rapport de M. le rapporteur spécial et le mien le mentionnent — que, parallèlement à la crise de recrutement du personnel pénitentiaire, se manifeste, en sens contraire, une recrudescence de la délinquance.

En quelque dix ans le nombre des détenus a augmenté de 50 p. 100. Dans la seule région parisienne, pour ne prendre que cet exemple, le nombre des détenus au 1^{er} janvier 1965 avoisinait 8.000 contre 4.000 au 1^{er} janvier 1955. La population de la région parisienne n'a pas crû dans cette proportion. Ce qui conduit à constater, par une simple règle de trois — qu'on le veuille ou non, que cela plaise ou non — une augmentation de la délinquance d'environ 50 p. 100 en dix ans dans cette région.

L'espoir nous reste qu'il n'en sera peut-être pas de même dans les années qui viennent ; mais, en ce qui me concerne, je crois qu'il sera déçu et que le problème de savoir où l'on mettra les délinquants va se poser.

J'évoquais tout à l'heure l'établissement de Fleury-Mérogis, qui offrira trois mille places environ. Mais sa mise en service, qui interviendra dans quinze ou dix-huit mois, peut-être moins, suppose la suppression de maisons de détention, de maisons d'arrêt, qui existent dans Paris. Or il y a dans la seule prison de la Santé 3.200 détenus. Pour compenser la disparition de la Santé, on offre 3.000 places, alors qu'il y a déjà 3.200 « candidats » dans une seule maison d'arrêt.

Et il n'y a pas que la prison de la Santé. La Roquette abrite quelques centaines de détenus ; et puis il y a toutes ces petites prisons disséminées autour de Paris, à Pontoise, à Corbeil, à Versailles, etc., qu'on voudrait également voir disparaître.

Mais alors où mettra-t-on dans deux ans, dans cinq ans, dans dix ans, les gens qu'on sera bien obligé d'arrêter ?

C'est pourquoi, au risque de déplaire à l'un de mes collègues, lui-même membre de la même commission que moi, je vous dis qu'il faut revoir l'idée fondamentale qui a été la vôtre et celle de vos services et qui consistait à vouloir, au bénéfice de Fleury-Mérogis, supprimer les maisons de détention et les maisons d'arrêt existant dans Paris.

Sinon, dans ces cellules qu'on est en train de construire pour un ou deux détenus, à la rigueur trois ou quatre et dans des conditions d'espace vital et d'hygiène que je reconnais convenables, vous serez dans l'obligation de mettre cinq ou dix détenus, qui coucheront alors sur des paillasses parce qu'ils n'auront pas la possibilité de coucher sur les lits prévus, et nous en serons revenus fort exactement au point de départ.

C'est là, monsieur le ministre, une solution mauvaise qu'il faut dès à présent revoir, quitte à conserver dans Paris un certain nombre de maisons de détention et à les remettre dans un état normal pour qu'elles puissent à nouveau servir.

M. André Fanton. Ce serait le contraire des promesses faites par le Gouvernement depuis sept ans.

M. le rapporteur pour avis. C'est possible, mais c'est pour le moment un avis que j'émetts.

M. André Fanton. C'est le gaspillage du Gouvernement en ce domaine. Quatre millions par détenu, c'est cher !

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement n'y est pour rien !

M. le rapporteur pour avis. Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, ce problème vous est posé, entendez-le bien, dans l'idée de vous aider à le résoudre.

Une autre question qui a été retenue par la commission des lois constitutionnelles est celle de la réforme du code de procédure civile.

Certains de mes collègues vont tout à l'heure vous interroger à ce sujet. Mais je voudrais, dès à présent, poser le problème.

C'est incontestablement une question importante et il convient de réformer ce code.

Parmi les praticiens du droit, personne ne nie que notre droit actuel est trop complexe et que la procédure est compliquée, qu'il convient de le rendre plus souple.

Néanmoins, vos projets de réforme du code de procédure civile étant ce qu'ils sont et devant, je pense, voir le jour dans un délai relativement bref, ces projets étant d'ailleurs liés au dépôt d'un projet de loi concernant les sociétés civiles professionnelles, la commission a eu l'impression que nous allions arriver à une sorte de gel de la situation actuelle des professions judiciaires et de toutes les professions annexes à la magistrature.

Or vous savez, monsieur le ministre, sans vouloir prendre ici parti pour ou contre la fusion, que cette question a été évoquée maintes fois au cours des années précédentes. Le problème n'est toujours pas résolu. Il eût été préférable, avant de réformer le code de procédure civile ou en même temps, en tout cas avant de déposer le projet sur les sociétés civiles professionnelles, qu'intervienne la réforme des professions judiciaires, car nous allons nous trouver en face de professionnels du Marché commun qui, dans peu de temps, auront le droit de s'installer en France. Les auxiliaires de la justice, qui sont indispensables à la magistrature pour qu'elle fasse son œuvre, se trouveront dans une situation impossible. Ils ne pourront plus rendre aux justiciables les services que ceux-ci attendent d'eux.

J'en ai fini, monsieur le ministre. Présentant l'an dernier l'avis de la commission des lois constitutionnelles, je vous disais en terminant que vous aviez une mission fort belle et fort noble à remplir. Je ne dirai pas le contraire aujourd'hui car je pense plus que jamais que vous avez effectivement au sein du Gouvernement une mission extrêmement importante, mais que, malheureusement, les moyens vous sont mesurés pour la remplir.

La commission des lois veut vous aider en mettant l'accent sur les points les plus délicats que vous avez à résoudre et pour que vous obteniez une plus grande compréhension de M. le ministre des finances.

C'est sous le bénéfice de cette dernière observation qu'au nom de la commission des lois, je demande à l'Assemblée tout entière de voter le budget de la justice. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T. et sur divers bancs.)

M. le président. La parole est à M. Le Goasguen.

M. Charles Le Goasguen. Monsieur le ministre, nul ne peut rester insensible à vos efforts ni à ceux que la chancellerie déploie sous votre impulsion pour mener à bien l'œuvre considérable que constitue la mise à jour de nos grands codes.

On sait que bientôt nous aurons à connaître de la réforme du code de commerce. Cette œuvre constitue une véritable refonte de notre droit, qui tient compte de l'expérience, de la réalité d'aujourd'hui, et qui aide à l'unification des législations internes, parfois assez timidement, mais qui en définitive prépare les hommes à obéir aux mêmes principes, sinon aux mêmes lois.

Il y a là une garantie supplémentaire mais indispensable au maintien de la liberté.

Encore faut-il, pour dire le droit, interpréter les textes et les appliquer aux faits souvent complexes — l'électronique ne peut remplacer la sagesse des hommes — il faut des magistrats, et des magistrats dont la compétence soit actuelle; il faut une procédure adéquate; il faut des auxiliaires de justice bien armés pour remplir leur mission, et si, à Dieu ne plaise, nos prisons ont encore des condamnés à recevoir, il faut des locaux décentes, non seulement pour ces pénitents, mais aussi pour les détenus en prévention et pour le personnel chargé de les administrer.

Les explications de mes excellents collègues MM. Sabatier et Krieg me permettront d'abréger mon propos et je vous poserai seulement quatre questions.

En ce qui concerne les magistrats, je reprends la phrase de M. Sabatier: « Juger est un devoir qui constitue, en même temps qu'un honneur, la plus noble des missions ». C'est vrai, et cepen-

dan votre recrutement est insuffisant. On a mis en avant, pour expliquer cette carence, soit des questions d'ordre pécuniaire, soit un manque de liberté à l'égard des autres pouvoirs. Je crois surtout que le dépoussiérage de nos codes doit contribuer à faire apparaître aux jeunes la mission des magistrats comme une activité à l'heure du jour, et non plus comme une activité anachronique.

Mais pourquoi ne pas ouvrir plus largement le recrutement direct à ceux qui, pendant de nombreuses années, ont été des auxiliaires de justice, et notamment aux avocats dont on sait qu'ils peuvent être appelés à compléter le tribunal à l'audience?

Vous auriez là, monsieur le garde des sceaux, des magistrats de valeur. L'exemple anglais est intéressant à étudier à ce propos.

Mais aussi, pourquoi ne pas créer des brevets de spécialité qui constitueraient un soutien à la situation matérielle des magistrats, sur le plan financier, et un encouragement au recrutement?

La certitude de pouvoir poursuivre leurs recherches dans une discipline particulière apparaîtrait aux jeunes comme un attrait nouveau et ainsi, même dans le domaine de la justice, la recherche, option prioritaire du V^e plan, trouverait son application continue.

Votre centre de formation et de perfectionnement judiciaire va dans ce sens. Irez-vous jusqu'à la création du brevet de spécialité assurant aux magistrats qui en seraient pourvus la certitude de juger dans leur matière?

En ce qui concerne la simplification de la procédure et la suppression de la dualité anachronique des professions d'avocat et d'avoué, notre confrère M. Krieg précise que c'est une réforme indispensable à l'approche de l'organisation de l'Europe. Tout cela est vrai et juste et j'approuve entièrement les propos qu'il a tenus à cet égard. Pourquoi obliger encore les plaideurs au civil à se rendre chez l'un et l'autre, d'où une perte de temps, d'argent, d'efficacité?

Rappelons que le Sénat ne s'est pas encore prononcé sur la réforme des greffes, mais souhaitons que ne soit pas entretenue plus longtemps l'incertitude, d'autant plus que la ligne concernant cette réforme ne figure que pour mémoire au budget. Quelles dispositions comptez-vous prendre, monsieur le ministre, dans le cadre de cette réforme des greffes, pour assurer en 1966 l'indemnisation ou le rachat?

Ma dernière question concerne les prisons. Je n'ajouterais rien à ce qui a été dit tout à l'heure par M. Krieg. Trop de prisons sont dans un état de délabrement incompatible avec notre préoccupation de l'homme et de son redressement. Ce sont de vieilles casemates impossibles à aménager ou améliorer qu'il faut reconstruire en commençant par les plus mal en point. Il y va de l'avenir des délinquants, mais aussi des détenus en prévention et encore du personnel de l'administration pénitentiaire condamné, lui aussi, à vivre dans ces bâtiments insalubres.

Pour ne pas alourdir le débat, monsieur le ministre, je me borne à ces quatre questions, souhaitant que vos réponses nous permettent, à notre tour, de croire en la valeur du budget de la justice. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T.)

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

M. Edmond Garcin. Monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, les rapporteurs du budget de la justice, après avoir qualifié ce budget de « budget de reconduction », ont dressé le constat chiffré de l'aggravation des besoins et de l'insuffisance des moyens. Vous même, monsieur le garde des sceaux, avez dû admettre que les dispositions budgétaires dont nous discutons cette année étaient loin de traduire les besoins actuellement existants. La responsabilité du Gouvernement dans ce domaine est donc entière.

La délinquance est de nouveau en augmentation. Des chiffres ont été cités à ce sujet. C'est ainsi que le nombre des détenus majeurs est passé en chiffres ronds de 20.000 en 1955 à 31.000 en 1965. Même si l'on fait abstraction des détenus étrangers, l'accroissement est très important. Sur le dernier chiffre, 50 p. 100 ont moins de trente ans, un tiers moins de vingt-cinq ans.

Si l'on ajoute à cela le fait que 38.500 mineurs de dix à dix-huit ans ont été jugés en 1963 contre 35.900 en 1962, on voit que la délinquance juvénile constitue le facteur le plus inquiétant.

Phénomène général, direz-vous. Et de multiplier les mesures répressives! Quatre mille mineurs ont fait l'objet de mesures de détention préventive en 1963, soit 23 p. 100 de plus qu'en 1962.

Certes, l'insuffisance des moyens propres à prévenir la délinquance juvénile ou à rééduquer le jeune délinquant est l'une des causes de ce recours accru à la répression. Mais comment ne pas réfléchir aux causes plus profondes qui résident dans l'absence d'une politique générale de nature à favoriser l'épanouissement de la jeunesse travailleuse ! Nous ne saurions accepter dans ce domaine une déclaration d'impuissance qui se réclame de la sociologie comparée, ni l'emploi pur et simple de moyens répressifs. C'est tout le Gouvernement qui, à cet égard, doit des comptes à la jeunesse.

Le personnel pénitentiaire appelle les mêmes observations. L'ordonnance du 6 août 1958 a supprimé le droit de grève du personnel pénitentiaire. Cette atteinte grave portée aux droits du travail devait être compensée par des avantages statutaires. Or le rapport général pour 1964 du directeur de l'administration pénitentiaire constate que, « malgré le statut de 1958, les carrières sont restées dépourvues d'attrait ; la crise du recrutement a donc continué de sévir ».

Il est incontestable, en ce qui concerne aussi bien le classement indiciaire que les conditions de travail, que le personnel pénitentiaire est défavorisé par rapport à la plupart des catégories de la fonction publique.

Les effectifs sont très insuffisants et les heures supplémentaires au-delà d'un certain chiffre ne sont pas payées. Au cours des 36 semaines qui se sont écoulées depuis le début de l'année, certains personnels n'ont disposé que de 6 à 13 jours de repos hebdomadaire.

Alors que le nombre de détenus augmente régulièrement, aucune mesure, hormis la notation en personnel des nouveaux établissements, n'est inscrite dans le budget pour pallier cette insuffisance qui dépasse les limites du raisonnable.

M. le garde des sceaux, sur cette question comme sur les autres tenant à son ministère, indique là encore que le nouveau statut particulier du personnel pénitentiaire est à l'étude. Or ce statut a été adopté à l'unanimité voici deux ans par le comité technique paritaire central et M. le ministre s'était engagé par écrit le 4 décembre 1964 à satisfaire les revendications syndicales.

La même insuffisance par rapport aux nécessités d'une politique pénale valable se retrouve en matière d'éducation surveillée. A Fresnes, il n'y a que deux éducateurs pour plus de 600 jeunes détenus et un surveillant en moyenne pour 180. Les 150 emplois créés ne modifieront pas sensiblement la situation, compte tenu de l'augmentation de la délinquance juvénile dont nous avons parlé.

Une justice plus humaine exige des juges nombreux et qualifiés. Le centre national d'études judiciaires n'a pas permis de résoudre le problème du recrutement. Les candidats au centre national d'études judiciaires sont passés de 255 en 1959 à 98 en 1964 ; 36 sont promus magistrats chaque année contre 135 mis à la retraite.

Après avoir comblé les vides grâce aux 370 magistrats rapatriés, on parle de rappeler les 309 magistrats servant au titre de la coopération.

M. le garde des sceaux. Ce n'est pas moi qui en parle !

M. Edmond Garcin. Mais ni cette mesure contestable, ni les recours à la publicité fonctionnelle, ni même un système parfaitement concevable d'allocations aux étudiants en droit se destinant à la magistrature ne résoudront le problème du recrutement.

Seules l'amélioration des rémunérations et la restauration de l'indépendance de la magistrature et des conditions de carrière normales permettront de le faire.

J'ai été étonné en revanche que les rapports écrits ne mentionnent plus la question de la réforme de l'assistance judiciaire. L'an dernier, à ce sujet, je vous avais rappelé, monsieur le garde des sceaux, votre réponse à ma question écrite du 25 janvier 1964. Vous m'aviez indiqué qu'après deux années d'études du groupe de travail *ad hoc*, en 1960 et 1961, des rapports complémentaires avaient été déposés en 1963. Si vous aviez exprimé votre sentiment en faveur d'une réforme profonde de l'assistance judiciaire assortie de la rémunération des auxiliaires de justice intéressés, vous aviez renvoyé à de nouvelles commissions et à de nouvelles études la solution à intervenir.

Les dizaines de milliers de justiciables candidats à l'assistance judiciaire qui, chaque année, se voient refuser l'accès du prétoire pour la défense de leurs droits, en raison notamment de l'accroissement du nombre des assujettis à l'impôt, exigent qu'une réforme démocratique de l'assistance judiciaire entre en vigueur sans plus tarder.

La méthode des renvois à des groupes de travail a fait son temps à cet égard. Là encore, c'est au Gouvernement de prendre ses responsabilités.

Il faut noter d'ailleurs que dans certains domaines celui-ci n'hésite pas à agir autoritairement à l'encontre des exigences de la démocratie. L'annonce que la procédure civile va être profondément modifiée par voie réglementaire heurte le sens de la légalité des Français et supprime toute garantie sur le contenu de la réforme.

Pour s'en tenir aux têtes de rubrique révélées par M. le rapporteur, les travailleurs seront, par exemple, extrêmement inquiets sur le projet qui consisterait à unifier toutes les procédures dispensées du ministère d'avoué, notamment devant les juridictions d'exception.

En effet, comment unifier les nécessités si différentes de la procédure devant un conseil de prud'hommes et devant un tribunal de commerce ?

Un tel projet ne viserait-il pas, en fait, au lieu d'apporter les améliorations nécessaires à la juridiction paritaire des conseils des prud'hommes, à modifier la structure et le fonctionnement de cet organisme au profit des grosses sociétés ?

En ce qui concerne la saisie-arrêt, dont on annonce aussi la réforme, les travailleurs demandent que les paliers existants soient relevés puisque, actuellement, les saisies peuvent commencer dès la première tranche de 125 francs de salaires.

Il ne devrait pas y avoir de possibilité de saisie sur les salaires au-dessous d'un plafond correspondant au S. M. I. G.

En ce qui concerne le projet tendant à éviter le recours systématique à l'expertise pour la fixation des loyers commerciaux, le silence du rapporteur inquiétera également les commerçants, puisque la réforme récente, faisant référence pour les révisions de loyers au coût de la construction, semble devoir être ainsi remise en cause.

La signification des actes de procédure au lieu de travail va faire connaître à l'employeur et aux collègues de travail l'existence de litiges d'ordre purement privé que l'intéressé désire peut-être ne pas vouloir ébruiter.

C'est pourquoi, si cette signification peut paraître nécessaire pour ne pas retarder la solution de certains litiges, elle ne doit être possible que dans les mêmes conditions que la signification en mairie, c'est-à-dire après l'envoi par l'huissier signifiéur d'une lettre recommandée annonçant la délivrance d'un acte.

Par ailleurs, le fait que le magistrat chargé de la procédure pourra rendre une ordonnance de clôture, après laquelle ni conclusion ni pièces nouvelles ne seront recevables, fait peser une menace imminente sur la procédure de l'oralité des débats.

Enfin, je voudrais, dès à présent et pour conclure, évoquer le projet de loi relatif aux sociétés civiles professionnelles, que le Gouvernement vient de déposer.

Là encore, les professionnels eux-mêmes n'ont pas été publiquement et largement consultés, contrairement aux affirmations.

Là encore, les problèmes controversés que l'avant-projet aurait permis de soumettre à la sanction du Parlement ont été escamotés dans le projet définitif et laissés au bon vouloir du Gouvernement, au point que l'association des conseillers de l'économie privée, initiatrice de ce projet qui correspond aux intérêts des gros cabinets d'affaires, a elle-même protesté contre le fait que les règlements d'administration publique prévus se chargeront de régler l'essentiel.

Un grand nombre d'auxiliaires de la justice risquent de disparaître sans que la justice soit plus démocratique, plus rapide, moins onéreuse.

Les jeunes trouveront peut-être un avantage dans la création d'instituts juridiques supérieurs où ils bénéficieront de la sécurité sociale et d'une allocation d'études. Mais dès qu'ils auront vocation à exercer leur profession, la perspective qu'on leur offrira, faute d'argent pour acheter des parts de la société civile professionnelle, sera celle de salariés chargés des tâches pratiques, et elle comportera pour les jeunes avocats, par exemple, l'interdiction de plaider.

Enfin et surtout, la masse des justiciables dont les besoins ne s'identifient pas à ceux des sociétés commerciales et industrielles ne sera pas mieux assistée, ni à moindre frais — au contraire — par de gigantesques cabinets d'affaires où certains auxiliaires de la justice, les avocats notamment, verront se réduire leur nécessaire liberté.

La réforme projetée n'est pas faite pour la masse des justiciables. Elle vise à donner satisfaction aux monopoles. Et vous avez parfaitement conscience, monsieur le garde des sceaux, des oppositions que rencontre à juste titre l'esprit de votre projet.

Ces quelques réflexions méritent dès maintenant un débat pour éviter que bientôt, comme dans d'autres domaines, les justiciables ne se trouvent placés devant le fait accompli. Les réformes et la modernisation souhaitables exigent une discussion publique et éclairée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. Emile Dubuis. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'excellent rapport présenté au nom de la commission des lois par M. Krieg traduit fort bien nos principales inquiétudes.

Nous regrettons avec le rapporteur qu'on ne nous présente qu'un budget de reconduction, alors qu'un budget de progrès social serait indispensable. De budget de reconduction en budget de reconduction, nous aboutirons sans tarder à la catastrophe, car la vie ne peut se contenter de reconduction.

Il n'y a pas de reconduction, par exemple, pour la délinquance juvénile qui augmente, alors que les éducateurs font défaut. La délinquance des adultes se développe elle aussi, mais le personnel pénitentiaire qui travaille dans des locaux dont nous rougissons fait également défaut. L'activité judiciaire ne cesse de croître, mais le nombre de candidats aux fonctions de magistrat diminue.

Ces problèmes ne peuvent trouver un début de solution que si de nouveaux crédits sont ouverts. C'est par le budget qu'il faut commencer. On peut sans doute faire illusion en réformant la procédure, mais rien ne sera sérieusement amélioré tant que la justice n'aura pas suffisamment de personnel, de matériel, de locaux.

Unifier les délais de procédure comme on nous l'a promis, c'est bien, mais ce n'est qu'une mesure de détail. L'essentiel, ce sont les problèmes humains et je regrette que le Gouvernement — car nous ne pouvons dissocier le garde des sceaux du ministre des finances — ne veuille pas, cette année encore, en admettre l'urgence.

Sans doute, par l'apport des magistrats qui reviennent d'outre-mer, pouvez-vous atténuer provisoirement la crise d'effectifs. Mais si l'on veut aboutir à une solution durable, les magistrats ne doivent pas apparaître comme les parents pauvres de la fonction publique. Ils doivent recevoir les mêmes avantages — non pas de prestige, mais de dignité — que les membres de l'administration préfectorale, par exemple. Ils n'ont, en effet, pas de logements de fonction, pas de véhicules et travaillent dans des immeubles qu'on appelle encore, mais sans doute par antiphrase, des « palais ». La plupart piétinent sans espoir dans les mêmes postes pendant de trop longues années.

Personne ne doit ignorer que nos magistrats, dans leur grande majorité, sont découragés. Comment la jeunesse des facultés pourrait-elle dès lors être attirée par la magistrature ?

En tout cas, on ne résoudra pas cette crise par de nouvelles suppressions de tribunaux. A cet égard, vous avez dit, monsieur le garde des sceaux, qu'il n'y avait pas de projet précis. C'est du moins l'adjectif que vous avez employé. Y a-t-il donc un projet non précis ? Nous serions heureux de connaître vos intentions.

De plus, nous vous mettons en garde contre la simplification qui consisterait à ne laisser subsister ultérieurement qu'un tribunal départemental, sans se préoccuper des nécessités géographiques et sans tenir compte des plans d'aménagement du territoire qui vont entraîner un accroissement important de population dans des régions qui pourraient actuellement vous paraître généreusement pourvues.

Il faut au surplus, pour susciter des vocations, assurer l'indépendance absolue de la magistrature, en offrant des garanties plus complètes de carrière. La pratique excessive des promotions au grand choix provoque incontestablement un malaise qui va grandissant.

Le malaise n'est pas moins grand chez les agents de l'administration pénitentiaire. D'autres orateurs l'ont dit avant moi. D'ailleurs comment pourrait-il en être autrement quand on sait les difficultés qu'il faut surmonter pour passer de l'état d'auxiliaire à celui de titulaire, quand on connaît le sort des surveillants condamnés à vivre dans des prisons sans hygiène — le rapporteur a dit tout à l'heure condamnés aux travaux forcés à perpétuité — quand on sait que beaucoup d'entre eux n'obtiennent pas leur repos hebdomadaire, quand on sait qu'au-delà de 300 les heures supplémentaires ne sont pas payées et que les traitements, malgré des sujétions pénibles, sont inférieurs à ceux des gardiens de la paix ou des employés de la R. A. T. P. ?

Des promesses ont été faites. Ce budget ne les concrétise pas. Il y a lieu, dans ces conditions, de craindre des conflits graves dont, hélas ! le Gouvernement portera entièrement la responsabilité. Il est urgent, nous le disons solennellement, de porter remède à cette situation.

Ainsi donc, c'est au moment où on a tant de mal à recruter des magistrats et des agents pénitentiaires qu'on fonctionnarise les greffiers. Ce n'est pas de très bon augure et je crains qu'on ne se trouve bientôt en face de difficultés du même genre.

Les perspectives ne sont donc pas bonnes. Sont-elles plus favorables pour les justiciables et les auxiliaires de la justice ? Vous nous avez donné, monsieur le garde des sceaux, quelques renseignements sur certains projets. Je me suis permis de lire, devant la commission des lois, un article de presse qui fait état, si elle se révèle exacte, d'une disposition inquiétante.

Selon cette information, le projet de décret mentionnerait textuellement : « Le juge rapporteur et le tribunal pourront inviter les parties à fournir les explications de fait et de droit nécessaires à la solution du litige. »

Que signifie ce mot « pourront » ? Nous vous le demandons. Veut-il exprimer que le tribunal aura seulement la possibilité et non pas, comme c'était le cas jusqu'à maintenant, l'obligation d'entendre les explications orales ? Ce serait alors remettre en cause le principe essentiel de l'oralité des débats et ce serait fâcheux !

M. le garde des sceaux. Monsieur Dubuis, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Emile Dubuis. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le garde des sceaux. Je vous remercie, monsieur Dubuis, de me permettre de vous interrompre un instant.

Je déplore que vous adoptiez, comme base de discussion sur la réforme de la procédure, un article plus ou moins exactement rapporté et qui ne pouvait pas l'être parfaitement puisque son auteur n'avait pas eu connaissance, je l'espère tout au moins, du texte du projet de décret.

La disposition que vous critiquez ne tend pas à revenir sur l'oralité des débats, mais à accorder au tribunal ou à la cour un pouvoir qui, jusqu'à l'heure actuelle, lui faisait défaut. Nous avons voulu, pour permettre au tribunal ou à la cour de rechercher la vérité, lui conférer la prérogative de pouvoir inviter les conseils des parties à s'expliquer par écrit sur tel point de fait ou de droit que des explications orales n'auraient pas suffisamment élucidé. Ainsi, le tribunal ou la cour pourront décider en pleine connaissance de cause.

Il s'agit donc d'obtenir une meilleure justice par des juges mieux éclairés et non pas de remettre en question les dispositions traditionnelles de la procédure civile.

M. Emile Dubuis. Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux, de cette précision.

J'avais d'ailleurs pris la précaution d'indiquer que cette disposition paraissait inquiétante si elle se révélait exacte. Mon propos aura eu au moins l'avantage de provoquer cette réponse extrêmement précise qui rassurera les justiciables et les auxiliaires de justice.

Il était indiqué, dans l'article dont j'ai parlé, que le mot « pourront » figurerait peut-être dans le projet de décret.

M. le garde des sceaux. Oui, mais avec le sens que je viens de vous indiquer.

M. Emile Dubuis. Vous venez de nous en préciser l'interprétation et j'en suis heureux. Toutefois, monsieur le garde des sceaux, ne serait-il pas bon de supprimer ce mot « pourront » qui peut prêter à équivoque ?

Vous avez, certes, dissipé cette équivoque, mais il vaudrait peut-être mieux prévoir un texte plus clair que celui auquel j'ai fait allusion à l'instant.

Comme je ne dispose que d'un temps de parole fort limité, je veux abréger ce propos, bien qu'il y ait encore beaucoup à dire sur ce sujet et sur d'autres.

Je me bornerai à rappeler au Gouvernement et à l'Assemblée que tous ceux dont le sort dépend de ce budget — magistrats, agents pénitentiaires, greffiers — sont discrets par tradition. Numériquement peu importants, sans pouvoir électoral, privés du droit de grève, ils sont dépourvus de moyens pour se faire entendre. Eux aussi ont cependant droit à la justice.

Que le Gouvernement se penche donc sur la misère de leur condition en considération de l'importance, de la difficulté et de la grandeur de leur tâche. (*Applaudissements sur les bancs du centre démocratique et sur divers bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Dejean. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. René Dejean. Monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, un budget de 605 millions, soit 0,92 p. 100 des dépenses globales de l'Etat, une diminution de 8,8 p. 100 sur les crédits de paiement pour les dépenses en capital par rapport au budget de 1965 et une réduction de 20,7 p. 100 des autorisations de programme, telles sont les caractéristiques des crédits proposés par le Gouvernement pour la gestion des services de la justice et de l'administration pénitentiaire.

C'est à juste titre que l'orateur précédent a pu parler de budget de reconduction en considérant un document qui renvoie à la suite l'enregistrement des réformes déjà votées ou en voie de l'être.

Dans ce budget ne figure en particulier aucun crédit pour le rachat des greffes ou l'indemnisation des greffiers...

M. le rapporteur pour avis. J'ai dit qu'il figurait pour mémoire.

M. René Dejean. ... ce qui reporte au 1^{er} janvier 1967 la mise en application de la nationalisation des greffes.

Un budget qui renvoie aux budgets futurs, c'est-à-dire aux options du V^e plan, la solution de tous les importants problèmes qui préoccupent la chancellerie, est un budget sur lequel on a assez peu de choses à dire. Mais les problèmes que nous avons déjà évoqués au cours de tant de sessions budgétaires précédentes demeurent.

C'est sur les plus importants d'entre eux que, pendant quelques minutes, je veux, à mon tour, insister.

Or, monsieur le garde des sceaux, il n'y a certainement pas de problème plus important que celui de la crise de recrutement du personnel qui affecte les divers services relevant de votre ministère.

En ce qui concerne les services pénitentiaires, j'étais déjà intervenu l'an dernier. Je n'ai rien à ajouter à mon intervention précédente, dans l'attente d'un statut qui est promis et au sujet duquel votre réponse donnera sans doute enfin des apaisements.

Mais il existe aussi une crise de recrutement dans la magistrature et, sur ce point, les chiffres sont éloquentes. En 1953, il y avait 381 candidats au concours d'entrée de la magistrature. En 1964, en dépit des mesures de reclassement qui, à partir de 1959, ont notablement amélioré la situation matérielle des magistrats, on ne comptait plus que 98 candidats pour le centre national d'études judiciaires. En trois ans, de 1962 à 1965, 108 nouveaux magistrats sont entrés dans le corps judiciaire.

Or, si l'on tient compte de la pyramide des âges, les mises à la retraite vont atteindre 135 magistrats pour chacune des prochaines années. Même sans considérer les besoins en personnels nouveaux dus à l'accroissement démographique ou au développement de certains services, ces chiffres mettent en lumière une crise de recrutement qui s'aggrave chaque année.

Je sais bien que jusqu'à présent, la chancellerie a pu combler les vides et pourvoir aux postes vacants en nommant dans la métropole les magistrats jadis en fonction en Algérie ou ceux qui étaient détachés auprès des tribunaux marocains. Je sais aussi qu'elle peut rapatrier tout ou partie des 325 magistrats affectés à des tâches de coopération en Afrique noire, bien qu'il me paraisse difficile de renoncer complètement à cette contribution de la France à la formation des élites en pays noir.

Mais, quoi qu'il en soit, de telles solutions ne constituent que des palliatifs provisoires. Si la crise de recrutement persiste, il y aura dans quelques années une grave pénurie de magistrats.

Je sais, monsieur le garde des sceaux, que cette situation presque dramatique ne vous échappe point. Je sais que vous avez tenté un certain effort, soit en ouvrant plus largement le centre national d'études judiciaires aux diplômés de droit public, soit en faisant une propagande auprès des étudiants, voire des lycéens, pour les convaincre des attraits de la carrière judiciaire. Mais vous devriez sans doute m'accorder qu'à cette heure les résultats sont modérément encourageants. Cet effort devrait être approfondi, poussé sans doute dans d'autres directions.

Après M. Le Goasguen, j'appelle votre attention sur l'intérêt qu'il y aurait à faciliter l'accès de la magistrature à des praticiens du droit privé, avocats ou officiers ministériels, qui ont au moins l'expérience d'une fonction à laquelle ils servent déjà d'auxiliaires.

Je crois aussi qu'il faut encore revaloriser la fonction de justice. Plusieurs orateurs l'ont dit avant moi, mais j'emprunterai à notre distingué rapporteur spécial, M. Sabatier, la déclaration qu'il faisait l'an dernier et que je me permets de citer :

« Rendre la justice... » — disait-il — « ... c'est la plus noble et la plus redoutable des fonctions, mais c'est aussi la plus ardue et peut-être la plus lourde de responsabilités. Il serait normal que les magistrats, dont le rôle social est éminent, occupent dans la cité la place qui leur revient, et qui est une place de choix. Or, en fait, celui qui juge passe quotidiennement de la solennité d'une audience aux difficultés de la vie moyenne d'un fonctionnaire moyen. »

C'est très vrai ! Il est remarquable que, beaucoup moins favorisés que d'autres fonctionnaires dont le rôle est pourtant moins éminent dans la cité, la plupart des chefs de tribunaux ou des chefs de parquets ne bénéficient ni d'un logement de fonction ni d'une indemnité de voiture, et ils sont obligés de travailler dans des installations plus archaïques que celles de la plupart de leurs collègues des autres services administratifs.

Cela me conduit à évoquer le deuxième problème qui nous préoccupe, celui de l'équipement des cours et tribunaux.

Il suffit d'aller dans n'importe quelle préfecture pour s'apercevoir que, comparés à d'autres bâtiments administratifs, les tribunaux, en général, sont vieux, inadaptés aux besoins, pour constater que les magistrats sont très souvent obligés de travailler comme au XIX^e siècle, sans téléphone, sans secrétariat personnel, et j'en connais même qui travaillent sans classeur.

M. le garde des sceaux. Il s'agit là non pas des charges de l'Etat, mais de celles des départements !

M. René Regaudie. Précisément ! Nous en savons quelque chose !

M. René Dejean. J'y arrive, monsieur le garde des sceaux.

J'allais d'abord vous féliciter de l'effort que vous consentez dans le budget, tant pour les crédits d'autorisations de programme à la charge de l'Etat — 6.700.000 francs — que pour les subventions aux dépenses d'équipement des collectivités locales pour l'équipement des tribunaux, d'un montant de 2.500.000 francs, subventions qui doivent permettre, avec un pourcentage maximum de 20 p. 100, d'entretenir ou de rénover six tribunaux, ce qui, compte tenu des besoins et du retard accumulé depuis des générations, est véritablement très peu.

Le reproche que je dois faire, c'est que cette majoration de crédits ne va pas à la source du mal, puisqu'elle ne modifie en rien le système adopté jusqu'à présent, dont l'insuffisance est démontrée.

En effet, l'essentiel de la dépense incombe toujours aux collectivités locales. Or celles-ci, à la différence de l'Etat, ont des ressources limitées. Depuis quelque temps, même, elles éprouvent très souvent des difficultés pour se procurer par voie d'emprunt les fonds nécessaires. D'autre part, les collectivités locales sont essentiellement préoccupées par la gestion des services communaux et départementaux qu'elles contrôlent, et elles ont tendance à négliger la gestion d'un service qui est national et sur lequel elles n'ont aucun pouvoir d'intervention.

Je vous ai parlé il y a un instant des bâtiments des préfectures. Il suffit d'aller dans n'importe quel chef-lieu de département pour se rendre compte que, le conseil général étant chargé de l'équipement de divers services administratifs, les services qui ont le plus de rapport avec les affaires communales et départementales seront, en général, humainement les mieux traités et que les bureaux du génie rural ou des ponts et chaussées — pour ne pas parler de ceux de la préfecture elle-même — ont certainement des frais de gestion supérieurs à ceux dont peut bénéficier ce service qui, étant une prérogative essentielle de l'Etat, étant placé sous le contrôle exclusif de l'Etat, devrait voir ses charges assumées intégralement par l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du centre démocratique.*)

Je crois, monsieur le garde des sceaux, qu'il est de votre devoir de demander de façon pressante ce transfert de charges, dans le cadre d'une politique tendant à transférer au budget national une certaine partie des dépenses des collectivités locales, et cela non seulement dans l'intérêt des collectivités locales, mais aussi dans celui de l'administration de la justice elle-même. Car ce n'est que dans la mesure où vous en couvrirez les dépenses, dans la limite des crédits qui vous seront alloués sur le budget national, que vous pourrez rattraper le retard et doter la magistrature de moyens correspondant aux tâches qu'elle doit assumer.

Il semble d'ailleurs que, faisant preuve de l'activité réformatrice à laquelle on a si souvent rendu hommage, vous vouliez, monsieur le garde des sceaux, développer encore ces tâches.

A mon tour, j'évoquerai brièvement le projet de réforme du code de procédure civile, dont vous avez annoncé la publication très prochaine et qui nous apparaît comme une réforme essentielle dans la mesure où les chapitres les plus importants du code seront transformés.

Je ne discute pas la prérogative constitutionnelle qui vous permet de procéder par voie de décret à une réforme que de nombreux parlementaires auraient peut-être souhaité voir étudiée par voie législative. Mais qu'il ne soit permis d'exprimer le regret que des décrets aussi fondamentaux soient publiés sans que les commissions parlementaires compétentes aient été associées à leur élaboration, sans que même elles aient eu à donner un avis sur les textes proposés, chacun de ceux-ci étant important non seulement pour les magistrats et pour les auxiliaires de justice, mais aussi pour les justiciables eux-mêmes.

Il n'en est pas de plus important que le texte à propos duquel vous avez fait une mise au point cet après-midi et qui est relatif à l'instruction des affaires devant les tribunaux civils et devant les cours d'appel. Il est, en effet, de nature à modifier le fonctionnement des juridictions et à modifier par contrecoup, nécessairement, l'activité des auxiliaires de justice.

Il n'est pas dans mes habitudes de discuter longuement de textes que je ne connais pas encore, mais je me permets de solliciter — j'espère que le Gouvernement l'accordera — l'ouverture d'un débat public sur cette question, lorsque les textes auront été publiés et que nous aurons pu les étudier.

M. Michel de Grailly. Très bien !

M. René Dejean. Il est un autre problème dont je parlerai très rapidement car, quelle que soit la bienveillance de M. le président, mon temps est limité.

M. le président. Monsieur Dejean, ma bienveillance ne peut s'étendre. Ne vous étendez donc pas non plus ! (Sourires.)

M. René Dejean. Je vais m'efforcer de me résumer le plus possible, monsieur le président.

Il est un autre problème, dis-je, qui mériterait lui aussi un autre débat, un autre jour : c'est l'inquiétante montée de la délinquance, notamment de la délinquance juvénile.

Là aussi les chiffres parlent. De 1959 à 1963, le nombre des mineurs délinquants est passé de 22.123 à 38.472, soit un accroissement de plus de 80 p. 100, alors que, durant la même période, la population de dix à dix-huit ans ne s'est accrue que de 20 p. 100 environ.

Les rapports de nos collègues nous indiquent que plus d'un tiers des détenus avaient, en 1964, moins de vingt-cinq ans, tandis que la moitié avaient moins de trente ans.

Il est évidemment aisé de constater ce fait, d'avertir que, devant cette progression, il n'y aura bientôt plus assez d'assistances sociales ou d'établissements de rééducation et que, de ce fait, les jeunes détenus resteront exposés à une promiscuité regrettable ou, si on est obligé de les relâcher trop vite, à des tentations renouvelées.

Il est facile de s'excuser en disant que le même phénomène se produit ailleurs qu'en France ou d'incriminer, à ce propos, les fautes d'un régime ou les torts d'une société. Je ne le ferai pas, parce que cela ne résout rien.

Nous sommes en présence d'un véritable fléau social qui s'aggrave. Les moyens de répression paraissent adéquats, la rééducation donne lieu à beaucoup de dévouement, à la mesure des possibilités, mais l'accroissement même de la délinquance juvénile prouve que la prévention est insuffisante.

C'est au foyer familial, à l'école, dans les associations de jeunes et sur les terrains de sport que l'on forme la jeunesse et qu'on lui épargne la prison.

C'est en cela, monsieur le garde des sceaux, que ce problème, que vous connaissez si bien et qui constitue un si lourd tracas pour vos services, n'est plus du domaine de l'activité habituelle du ministère de la justice et devient un problème de gouvernement.

Étant donné qu'il est urgent et grave de le résoudre, je vous demande de le poser à vos collègues, car c'est sur le plan gouvernemental qu'il me semble devoir être résolu.

Il est une autre catégorie de délinquants dont j'espère parler pour la dernière fois : il s'agit des trois cent soixante-dix personnes qui sont encore détenues pour crimes et délits en relation avec les événements d'Algérie.

M. le garde des sceaux. Elles ne sont plus que trois cent quarante-sept, monsieur Dejean.

M. Guy Sabatier, rapporteur spécial. C'est exact.

M. René Dejean. J'en suis heureux pour les vingt-trois personnes qui ne font plus l'objet de cette détention.

Plus de trois ans se sont écoulés depuis les événements d'Algérie, lesquels appartiennent maintenant à l'histoire. Déjà les artisans de l'indépendance algérienne ont tourné la page de leur victoire et ouvert le chapitre de la reconstruction de leur pays et de leurs règlements de comptes personnels.

Je souhaite que, dans le souci de réconcilier tous ses fils, la France tourne à son tour, définitivement, la page de la répression.

Nous avons voté, il y a dix mois, une loi d'amnistie dont l'application est pratiquement réservée au chef de l'État. Mon vœu profond — c'est pourquoi je le forme aujourd'hui de cette tribune — est que le grand événement qui, dans deux mois, décidera de la politique future de la France soit le prélude de cette réconciliation entre Français. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du centre démocratique et du rassemblement démocratique.)

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

M. Raymond Zimmermann. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, parmi les problèmes qui ont été magistralement traités dans les rapports écrits des distingués rapporteurs de la commission des finances et de la commission des lois, il en est quelques-uns auxquels il convient d'accorder, s'il en était besoin, une particulière attention.

Les questions posées par l'amélioration des conditions de vie, de carrière et de rémunération de l'ensemble des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire revêtent, cette année encore, une acuité qui ne se dément pas.

Parlementaire représentant un département qui comporte toute la gamme des établissements pénitentiaires, il m'est arrivé de connaître particulièrement, pour des raisons professionnelles, les difficultés rencontrées en province par le personnel pénitentiaire dans l'exercice de fonctions aussi dures qu'ingrètes à remplir. Or ces difficultés tiennent essentiellement à la pénurie des effectifs et au retard apporté à la nomination de candidats surveillants en nombre suffisant.

Cette situation des effectifs, monsieur le garde des sceaux, a été examinée au cours d'une audience que vous avez bien voulu accorder le 23 juin 1965 au comité de coordination intersyndical de l'administration pénitentiaire. A cette occasion, vous avez évoqué le problème du statut qui est souhaité par l'administration et qui n'a pas encore fait l'objet de réalisations concrètes.

Je serais heureux de vous entendre confirmer les assurances que vous avez déjà données à la commission des lois quant à la prochaine application de ce statut, en nous indiquant — si vous le jugez possible — l'état actuel des travaux d'élaboration en cours.

Il s'agit là — j'y insiste — d'une revendication parfaitement légitime du personnel pénitentiaire, à laquelle l'Assemblée nationale ne peut que souscrire. Il est indispensable et urgent que l'administration dispose d'un personnel en nombre suffisant pour assurer la sécurité intégrale de ses établissements et pour accorder à son personnel de surveillance un repos hebdomadaire devenu absolument indispensable. En effet, le personnel de surveillance, qui travaille souvent dans des conditions difficiles et pénibles, qui se voit trop souvent privé du repos hebdomadaire, semble parfois exténué.

Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir examiner ces problèmes. Car la situation morale des personnels pénitentiaires devient inquiétante et, pour certains d'entre eux, angoissante.

Je serais également heureux que vous puissiez donner à l'Assemblée tous apaisements utiles quant à un problème particulier mais qui revêt une certaine importance, celui de la non-rétroactivité des loyers qui ont été subitement réclamés au personnel logé dans l'enceinte des établissements pénitentiaires. Ce personnel s'est vu, en effet, réclamer des sommes importantes, souvent plusieurs milliers de francs, pour une occupation qui paraissait jusqu'alors purement gratuite.

Nous savons, certes, que l'État patron est souvent intransigeant dans la défense de ses intérêts d'employeur. Mais, dans le cas présent, les occupants de logements de fonction, auxquels aucune condition de prix n'avait été originairement fixée quant à leur occupation, se voient réclamer rétroactivement des loyers depuis le 1^{er} janvier 1963.

Le manque d'équité d'une pareille exigence est évident et il est certain qu'un employeur du secteur privé, en pareil cas, serait débouté purement et simplement par la juridiction civile, ne serait-ce que sur le fondement de la loi du 1^{er} septembre 1948, puisque ce texte ne permet de faire entrer en vigueur un loyer de surface corrigée ou une valeur locative qu'après notification d'une décompte.

En outre, la fixation d'un loyer suppose, en droit privé, un accord préalable; la demande tardive de l'administration ne saurait valoir que pour l'avenir, non pour le passé.

Aussi serais-je heureux de savoir si vos efforts en vue d'une remise gracieuse en débat par les services des domaines et des finances ont finalement abouti.

Qu'il me soit aussi permis de revenir à la charge, comme je le fais chaque année, pour appuyer les revendications légitimes et combien modestes des juges du livre foncier du ressort de la cour d'appel de Colmar.

A plusieurs reprises déjà — et cette intervention a été appuyée par l'ensemble des parlementaires du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle — je vous ai demandé de faire en sorte que, en raison de la modicité du crédit, le rajustement de leur indemnité de fonction de sujétion soit accordé à cette catégorie de magistrats.

Mais si, cette fois encore, ce modeste avantage leur était refusé par le ministre des finances, je me permets de souhaiter qu'il leur soit accordé au moins la faveur, elle toute gratuite, de l'honorariat. Cette satisfaction morale pourrait sans doute leur être accordée par l'adjonction d'un alinéa complémentaire à l'article 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958. Un décret y suffirait, tel celui du 5 janvier 1965 pris en faveur des magistrats ayant exercé dans les territoires d'outre-mer.

Enfin, au moment même où vous préparez, monsieur le garde des sceaux, la mise en application de l'importante réforme des greffes votée par l'Assemblée nationale au cours de la précédente session, je voudrais attirer votre attention sur la pénurie des greffiers fonctionnaires dans le ressort de la cour de Colmar et sur celle des personnels de bureau de ces mêmes greffes. Une réforme de structure particulièrement urgente s'impose et un commencement de réforme pourrait être trouvé dans l'introduction du stage rémunéré des candidats greffiers. Il est incontestable que le manque d'effectifs est de nature à mettre en cause la bonne administration de la justice.

L'amélioration d'une situation qui, en se perpétuant, deviendrait intolérable constitue, monsieur le garde des sceaux, un impératif auquel votre administration, comme celle de la rue de Rivoli, ne saurait se soustraire.

Nous avons trop confiance, monsieur le garde des sceaux, dans l'impulsion exceptionnelle que vous avez donnée et continuez de donner à la solution des problèmes d'organisation de la justice en France, pour ne pas nous croire assurés, une fois de plus, de votre diligence et bienveillante sollicitude.

Tel est, en cet examen du budget de 1966, notre espoir et, osons le dire, notre certitude. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R. - U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)

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

M. Jean-Marie Commenay. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la part du budget de la nation attribuée par l'Etat au budget de la justice n'a jamais, depuis trente ans, ou nous l'a dit, dépassé 1 p. 100.

M. Sabatier, rapporteur de la commission des lois, le confirmait, hélas ! dans son rapport : la part représentative du budget de la justice dans l'ensemble des dépenses de l'Etat se trouve en 1966 stabilisée au niveau de 1965 : 0,67 p. 100, ce qui implique l'arrêt de la très légère progression qui se poursuivait insensiblement depuis trois ans.

Plus que jamais demeure vivant le jugement pessimiste déjà porté sur les précédents budgets : « budget de pauvre et pauvre budget ».

D'ailleurs, le 30 septembre, devant la commission des lois, M. le garde des sceaux lui-même ne déplorait-il pas que les crédits mis à sa disposition ne correspondaient pas à ses préoccupations quant à la rénovation nécessaire de notre appareil judiciaire et pénitentiaire ?

La confrontation des chiffres est édifiante en la matière. Alors que la population française est passée, depuis 1789, de 37 millions à 49 millions à ce jour, alors qu'une foule de personnes morales, sociétés ou associations naissent à la vie juridique, le personnel du corps judiciaire se réduisait de moitié pour tomber à 4.300 magistrats environ. Dans l'espace d'un siècle, l'importance du travail judiciaire a pourtant triplé. Entre

la fin de la dernière guerre et 1960, le nombre des procédures se maintenait devant les tribunaux de grande instance, alors qu'il augmentait de 40 p. 100 pour les cours d'appel et de 20 p. 100 pour les tribunaux d'instance.

Or, face à ce développement qualitatif et quantitatif des activités judiciaires, le nombre des candidats à la magistrature baissait des deux tiers. Le nombre des avocats stagiaires, quant à lui, décroissait des trois quarts.

On peut épiloguer sur les causes de cette désaffection. Il y a, certes, l'intérêt des jeunes pour les carrières scientifiques qui assurent un niveau de vie supérieur et présentent un attrait beaucoup plus exaltant que les disciplines juridiques.

Il y a, il faut le dire aussi, l'indifférence de l'opinion publique à l'égard de la justice dont le personnel est incontestablement de plus en plus supplanté par les techniciens, qu'il s'agisse des ingénieurs ou des médecins par exemple.

Il y a également les causes internes qui ont été longuement analysées à cette tribune : modicité des traitements des magistrats, lenteur de l'avancement, conditions de travail et de logement rétrogrades et archaïques.

Mais cette décadence, qui a été longuement analysée ici et qui mine l'institution judiciaire française, mérite, à mon sens, d'autres traitements que ceux qui sont envisagés dans les rapports, c'est-à-dire une propagande télévisée, des sondages d'opinion. Je ne pense pas que cela suffise.

Il conviendrait, en effet, que ce que M. le garde des sceaux appelait « le remodelage le plus complet survenu depuis le consulat » et constitué par la réforme judiciaire soit suivi, le plus tôt possible, de mesures de fond restituant à la justice une place éminente dans la nation.

Comment admettre en effet et tolérer la stagnation et la régression de la condition des magistrats, alors que ceux-ci ont pourtant l'importante mission de protéger les libertés et d'assurer la sauvegarde des biens ainsi que de la paix publique.

Sans plus attendre, il importe d'assurer aux juges un rang social, une dignité, une indépendance conformes aux hautes et indispensables fonctions qu'ils assument dans l'Etat démocratique.

Le bâtonnier Charpentier remarquait, il y a quelques années, que le préfet ou le commandant de région militaire menaient un train de vie contribuant à inspirer le respect et l'estime de leurs administrés. Il demandait que les magistrats soient pourvus des mêmes avantages. L'obligation de résidence imposée au magistrat, notamment, ne devrait-elle pas avoir comme corollaire, ainsi que cela a été suggéré, l'octroi d'un logement de fonction à la charge de la collectivité publique ?

L'insuffisance déplorable des moyens matériels dont souffre le corps judiciaire conduit celui-ci à déléguer — nous le regrettons beaucoup — ses pouvoirs d'investigation à la police ou aux experts. A cet effet, il importe tout particulièrement de donner aux chefs de cour et aux présidents de tribunaux les effectifs auxquels ils ont droit et qu'il convient d'ailleurs d'augmenter. Quand les magistrats disposeront-ils d'une documentation abondante, de moyens de transports, d'équipements et de bureaux modernes leur permettant d'accomplir leurs tâches directement et avec la plus grande célérité ?

La fin prochaine de la vénalité des greffes devrait inciter le Gouvernement à prendre des mesures concernant le personnel auxiliaire et tendant à améliorer notamment les conditions de rémunération des secrétaires de parquet et des greffiers d'Etat et à augmenter leur nombre, tant les effectifs sont anormalement insuffisants. En effet, l'insuffisance du personnel auxiliaire auprès des services de justice est, hélas ! remarquable chez nous. La progression en nombre de ce corps permettrait probablement d'alléger les tâches des magistrats. Il conviendrait d'y penser le plus tôt possible.

Le service judiciaire ne retrouvera la légitime considération qui lui est due qu'au prix d'une action dynamique et soutenue lui assurant un support organique moderne et efficace. Mais l'amélioration de la condition du juge en vue de la reconquête de son prestige social doit avoir comme corollaire la recherche à tout prix de la confiance du justiciable. A cet égard, nous souscrivons au projet de réforme du code de procédure civile, à condition que les professions intéressées et le Parlement, ainsi qu'il a été indiqué, puissent le cas échéant, être informés et tout au moins consultés sur les dispositions essentielles.

Nous attendons aussi vainement la modernisation de l'assistance judiciaire qui constitue une des préoccupations des justiciables. Comme lignes de force de cette modernisation, nous pourrions demander qu'elle assure la gratuité absolue de la justice aux justiciables impécunieux, mais qu'elle apporte aussi une rémunération aux auxiliaires qui sont chargés de ce service.

J'espère, monsieur le garde des sceaux, qu'il vous sera possible de faire enfin le point sur cet important problème de l'assistance judiciaire que nous évoquons, certes, à cette tribune, chaque année, mais dont nous ne percevons pas aujourd'hui encore la direction que votre chancellerie veut lui donner en la matière.

Je souhaite également que vous fassiez connaître votre sentiment quant à la juste revendication d'une catégorie, certes fort peu nombreuse puisqu'il s'agit de la trentaine de greffiers titulaires de charges qui, lors de la suppression des greffes des tribunaux de 1959, n'ont pu être reclassés.

Ne serait-il pas équitable que ces malheureux serviteurs de la justice puissent au moins bénéficier des mêmes avantages que ceux qui ont été accordés aux greffiers dont les offices vont être supprimés en vertu de la loi que nous venons de voter.

Cette mesure, absolument équitable, serait d'ailleurs peu coûteuse.

Je souhaite que, dans votre réponse, vous m'indiquiez ce que vous comptez faire en leur faveur.

En conclusion, j'observerai, monsieur le garde des sceaux, que les moyens mis à votre disposition par ce médiocre budget ne vous permettront pas d'amplifier l'œuvre de restauration de la justice à laquelle vous vous êtes tout particulièrement attaché.

Les structures économiques et sociales de la France contemporaine imposent, du fait de leur changement, une évolution urgente de notre justice qui ne saurait sans inconvénient demeurer, selon l'expression de M. Holleaux, « un monde qui s'éteint dans un cadre qui se délabre ». (Applaudissements sur les bancs du centre démocratique.)

M. le président. La parole est à M. Le Douarec.

M. François Le Douarec. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais profiter du débat sur ce budget du ministère de la justice pour poser à M. le garde des sceaux trois questions.

L'une d'elles, plus locale — mes collègues voudront bien me le pardonner — concerne la seule maison centrale de femmes qu'il y ait à l'heure actuelle en France et qui se trouve dans la ville que je représente.

Cette maison centrale a été construite au début du XIX^e siècle, à une époque où l'emplacement choisi se situait en dehors de la cité.

Aujourd'hui, lorsqu'on survole Rennes, on s'aperçoit qu'elle est en plein centre de la ville, et lorsque l'on sait qu'elle n'abrite que 241 détenues et que la surface occupée par cette maison centrale est de 6,34 hectares, on en conclut qu'un plan d'urbanisation valable devrait conduire à son déplacement.

M. André Fanton. Très bien !

M. François Le Douarec. Je poserai maintenant deux questions plus générales. Tout d'abord, monsieur le garde des sceaux, comment pensez-vous résoudre le problème du recrutement dans la magistrature ? Tout à l'heure, M. Dejean a cité deux chiffres particulièrement éloquents. Vous avez créé le centre national d'études judiciaires de Bordeaux. Or, à l'heure actuelle, peut-être par manque d'information dans les collèges, dans les lycées et plus spécialement dans les facultés de droit, il sort du centre de Bordeaux, chaque année, trente-cinq futurs magistrats. Et nous savons que, pendant une dizaine d'années, environ 135 magistrats prendront leur retraite.

Monsieur le garde des sceaux, je sais qu'à la chancellerie il existe de nombreuses listes de professionnels de valeur, avocats et avoués notamment, qui demandent depuis des années à entrer dans la noble profession de magistrat.

Permettez-moi de vous dire qu'il conviendrait d'accélérer l'examen de leur dossier. Il s'agit d'hommes de valeur et grâce à eux, j'en suis convaincu, la justice pourra être rendue dans des conditions normales aussi longtemps que le recrutement de l'école de Bordeaux restera insuffisant. (Applaudissements sur divers bancs.)

Monsieur le garde des sceaux, je vous pose une dernière question. Vous serez saisi dans quelques jours, d'un problème qui commence à faire couler beaucoup d'encre et qui a été évoqué récemment au conseil de l'ordre des avocats à la cour d'appel de Paris. En effet — et vous l'avez déclaré dans plusieurs congrès nationaux — la profession d'avocat est en pleine évolution — j'allais dire en pleine révolution.

Vous voulez hâter cette révolution et je pense que vous avez raison, car l'avocat qui plaide à la barre est de plus en plus l'exception.

Il faut bien le dire, aux États-Unis d'Amérique comme dans tous les pays d'Europe, l'avocat devient un conseil qui doit surtout éviter le procès. Monsieur le ministre, le bâtonnier Brunois va vous demander, je crois, de modifier les règlements en la matière et, plus particulièrement, le décret de 1941 qui interdit aux avocats d'être administrateurs de société. Ce problème relève du domaine réglementaire ; vous rendriez un grand service non seulement aux avocats mais aussi aux sociétés en permettant aux avocats français de devenir, comme tous leurs confrères européens en ont la possibilité, administrateurs de sociétés commerciales qui ont de plus en plus besoin de leur concours.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les trois questions que je me suis permis de vous poser. Naturellement, j'attends votre réponse, non pas avec impatience mais avec une certaine inquiétude, surtout en ce qui concerne le troisième point de mon intervention. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

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

M. Jean Delachenal. Mesdames, messieurs, il est bien difficile de faire preuve d'originalité à la fin de cette discussion.

D'ailleurs, le rapport très complet présenté par M. Krieg, au nom de la commission des lois, me dispensera de longs commentaires.

Comme lui, il m'apparaît indispensable d'accorder aux personnels des services pénitentiaires une rémunération décente tenant compte des difficultés de la profession. Avec M. le rapporteur pour avis nous nous inquiétons de l'importance et de l'aggravation de la délinquance juvénile.

Monsieur le ministre, nous souhaitons connaître les mesures que vous entendez prendre pour tenter de remédier à cet état de choses.

La crise de recrutement des magistrats nous préoccupe également. Comment peut-on la surmonter ? M. Krieg a déclaré que l'on pourrait peut-être remédier à cette situation par une augmentation de la rémunération, en accordant plus facilement des bourses aux étudiants se destinant à la magistrature et par une publicité qui aurait pour but de faire connaître davantage cette carrière.

Toutes ces mesures seraient excellentes. Peut-être conviendrait-il d'y ajouter l'amélioration des conditions de travail des magistrats.

Les frais de représentation accordés aux magistrats lorsqu'ils sont responsables de cours ou de tribunaux sont insuffisants pour leur permettre de tenir au sein de la cité où ils se trouvent la place que doit leur valoir leur fonction. Les magistrats, dans la plupart des cas, ne disposent pas de bureau personnel pour préparer leurs dossiers, ni de secrétaires en nombre suffisant pour les aider dans leur tâche. Tel juge des enfants que nous connaissons est même obligé de rédiger lui-même les procès-verbaux, faute de greffier à sa disposition.

L'absence de logements de fonction constitue également une gêne importante dans une carrière où les déplacements sont nombreux.

Que dire du juge unique d'expropriation, objet de tant de critiques parce que juge unique, qui ne peut effectuer ses déplacements avec sa propre voiture car il n'en a pas toujours et ne dispose pas en tout cas de crédits suffisants pour le faire, qui, de surcroît, est bien souvent obligé de demander à ceux qu'il va juger de bien vouloir le transporter ?

Il faut donc, monsieur le garde des sceaux, consentir un effort en vue d'améliorer cette situation, afin de permettre aux juges de rendre une justice moderne, avec des moyens adaptés à l'époque actuelle. Un très gros effort est à entreprendre en la matière.

Enfin, mes amis et moi-même souhaiterions qu'à l'occasion du vote de ce budget, vous nous indiquiez, monsieur le garde des sceaux, les intentions du Gouvernement concernant l'amnistie pour les détenus politiques. Nous avons voté la loi du 17 décembre 1964, mais nous avons estimé — et d'ailleurs vous nous l'avez vous-même déclaré — qu'il ne s'agissait que d'une étape vers une amnistie plus large et plus généreuse. Vous nous avez dit que 347 détenus restaient encore en prison ; détenus politiques, ils n'aspirent pour la plupart qu'à retrouver leur travail et leur famille. Certaines situations sont vraiment dramatiques. Aussi nous pensons que le moment est venu d'oublier et nous aimerions que tel soit le point de vue du Gouvernement.

Telles sont les observations que, dans le délai très court qui est imparti à mon groupe, je voulais présenter au nom de mes amis, en espérant que les efforts que vous ferez et l'appui que nous vous apporterons vous permettront, l'année prochaine, de

soumettre au Parlement un budget qui permette de répondre davantage que celui de cette année aux nécessités d'une magistrature moderne. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. de Grailly. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

M. Michel de Grailly. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'importance de la justice dans l'Etat ne se mesure pas, Dieu merci ! à celle de ses crédits dans le budget de la nation.

Ceux-là mêmes qui sont le plus éloignés de la réalité judiciaire, ceux pour qui le droit et son environnement constituent une sorte de nébuleuse plus ou moins abstraite et désuète, ceux-là mêmes admettent que la justice reste un des piliers de l'Etat. Mais peut-être ont-ils tendance à considérer que ce pilier n'a nul besoin de soins pour conforter sa solidité. Tel n'est pas, tel ne peut pas être, monsieur le garde des sceaux, votre sentiment, et tel n'est pas davantage le sentiment de ceux qui portent à la chose judiciaire un intérêt vigilant.

La justice, ce pilier de l'Etat, est, il faut bien le reconnaître, en pleine situation de crise. Cette crise n'est pas, comme on le prétend parfois, une crise de conscience ; c'est très exactement le contraire d'un crise de croissance : la justice n'a pas suivi le rythme moderne du développement aussi bien des activités humaines, celles qu'elle a pour fonction de contrôler et de juger, que des services mêmes de l'Etat, cet Etat dont j'ai appelé qu'elle en était un des piliers.

Cette crise de déséquilibre est apparente à la moindre observation.

Elle affecte, en effet, à l'évidence, tout l'extérieur du service public. Il suffit d'entrer, par exemple, dans la mairie d'un arrondissement de Paris et de comparer l'état des bâtiments affectés aux services municipaux et l'apparence de ceux qui sont affectés aux services du tribunal d'instance, pour être frappé du délabrement des locaux judiciaires.

Cette indigence — le mot n'est pas trop fort — est déjà regrettable en elle-même, ne serait-ce que pour la dignité de la justice. Mais, en outre, c'est le fonctionnement même des services qui s'en trouve affecté. Un des exemples les plus frappants et que vous avez encore relevé, monsieur le garde des sceaux, lors de votre audition par la commission des lois, est celui des cabinets d'instruction et des conditions de travail imposées aux magistrats instructeurs.

La crise — on l'a rappelé ici et tout particulièrement M. le rapporteur pour avis de la commission des lois — affecte encore les personnels.

M. Krieg a justement mis l'accent sur la situation des personnels pénitentiaires.

Cette situation est non seulement critiquable, monsieur le garde des sceaux, mais elle est absolument inadmissible dans la mesure où rien ne justifie une disparité quelconque entre le sort de ces personnels de l'administration pénitentiaire et celui qui serait le leur s'ils avaient préféré des carrières voisines mais qui ne dépendraient pas de l'administration du ministère de la justice.

Enfin, le grand problème est celui des magistrats.

Déjà, l'année dernière, M. le rapporteur spécial de la commission des finances avait consacré à cette question l'essentiel de son exposé à la tribune. Mais je voudrais, mes chers collègues, attirer votre attention sur le fait que cette crise dans le recrutement des magistrats est exactement parallèle à celle qui sévit dans le recrutement des barreaux.

J'ai relevé dans le *Bulletin de l'Association des auditeurs et anciens auditeurs de justice* les chiffres suivants qui permettent de comparer les candidatures au centre national d'études judiciaires, en 1959 et en 1964 : en 1959, 141 candidats se sont présentés au concours. En 1964, il n'y eut que 67 candidats. Parallèlement, au barreau de Paris, il y avait 1.055 stagiaires en 1958 ; 632 stagiaires en 1964. Et encore s'agit-il du nombre des stagiaires inscrits et non pas des inscriptions au stage reçues dans l'année. Je suis convaincu que, si l'on avait relevé le nombre des inscriptions de stagiaires et non le nombre des stagiaires inscrits, la décroissance eût été plus forte encore.

Cette situation, mesdames, messieurs, est plus qu'inquiétante. Elle est, à mes yeux, véritablement alarmante.

Pour en revenir aux magistrats, si l'on considère que la proportion des reçus au concours du centre national d'études judiciaires était, en 1959, de 29 reçus pour 141 candidats et, en 1964, de 24 reçus pour 67 candidats, il est impossible de ne pas penser que c'est la qualité elle-même du recrutement qui est affectée.

De ces divers éléments de la crise de la justice, vous êtes, monsieur le garde des sceaux, parfaitement conscient. Vous êtes résolu, nous le savons, à en venir à bout. Chaque année à l'occasion de ce débat, nous sommes amenés à rendre hommage à vos efforts. Ce que vous avez entrepris en ce qui concerne les bâtiments, les installations judiciaires, portera, je l'espère, bientôt ses fruits. En commission, vous avez donné des assurances, et j'attends que vous les renouveliez devant l'Assemblée, en ce qui concerne le sort des personnels pénitentiaires. Il reste, il faut bien le dire, la grande question, qui domine la crise de la justice : celle du recrutement et de l'avenir de la magistrature.

Bien sûr, il y a d'abord une question matérielle.

« Qui en France dispose de l'autorité, de la valeur, de l'aisance matérielle ? Ce n'est pas le magistrat. »

Je rappelle que c'est en ces termes que s'exprimait, il y a une dizaine d'années, à la tribune du Sénat, M. Michel Debré.

Certes, il y a une question matérielle, mais il n'y a pas seulement une question matérielle, et M. Michel Debré disait encore : « La désaffection populaire vis-à-vis de la justice est un symptôme grave. La fonction de juger est, dans l'ordre des affaires intérieures, le premier devoir de l'Etat. »

C'est, je crois, dans cette observation que l'on trouve la clé de la crise : elle réside dans la désaffection publique pour la justice, par delà toutes autres considérations, et c'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, les expédients, quels qu'ils soient, ne suffiront jamais pour venir à bout de cette crise.

Vous avez déclaré en commission — on l'a appelé tout à l'heure à cette tribune — que l'on avait plus largement ouvert les portes du centre national d'études judiciaires, notamment aux licenciés en droit public.

Mais je ne suis pas sûr que ce soit une bonne mesure.

Bien sûr, il vaut mieux disposer de plus de candidats au concours pour un même nombre de places afin d'améliorer les résultats dudit concours mais, à une époque où l'on parle sans cesse de spécialisation, je pense que sans aller trop loin dans cette voie, car le droit est en lui-même une spécialité, on doit veiller à ce que la formation du magistrat reste appropriée à sa fonction.

On parle également de la publicité que l'on compte faire autour de la profession judiciaire. Je pense, monsieur le garde des sceaux, que la seule publicité valable et durable, c'est celle qui est destinée à familiariser les citoyens avec l'usage d'un service public fondamental, celui de la justice.

C'est, j'en suis sûr, dans cet esprit que vous avez entrepris d'importantes réformes en matière de procédure civile. Mais je crains que, conscient de la nécessité de plusieurs ordres de réformes, vous n'avez peut-être pas opéré le meilleur choix quant à la hiérarchie des urgences.

L'une de ces réformes, que cite M. Krieg dans son rapport, qui est celle relative à l'uniformisation des délais de procédure et à la délivrance des actes, ne peut qu'être approuvée, et approuvée sans réserves.

Mais celle, bien plus vaste, qui tendrait, selon ce que vous en avez dit, à bouleverser certains principes traditionnels de procédure — ce que j'accepte parfaitement s'il est démontré que le cours des instances doit en être amélioré — cette vaste réforme de la procédure civile, dis-je, me paraît incompatible avec l'actuelle organisation des professions judiciaires dont les deux rapporteurs successivement, ainsi que d'autres orateurs — presque tous ceux qui m'ont précédé à cette tribune — ont dénoncé le caractère archaïque.

Mon propos n'est pas — et d'ailleurs cela dépasserait le temps qui m'est imparti — d'ouvrir ici une discussion sur ce sujet particulier. Aussi bien, monsieur le garde des sceaux, vous m'avez donné l'assurance que vous ne seriez pas opposé à un débat sur une question orale à ce sujet. Mais ce que je tiens à souligner aujourd'hui, c'est ceci : le renouveau de la popularité des fonctions judiciaires et, partant, de leur prestige dépendra essentiellement d'une plus grande fréquentation des prétoires assurée dans de meilleures conditions. Or, celle-ci — vous le savez bien — est freinée, on le comprend, par l'organisation actuelle des professions dont le rôle est d'assurer la liaison entre le justiciable et le juge.

Il n'est pas question, pour moi, de prétendre qu'une solution en la matière s'impose plutôt qu'une autre. Vous connaissez, monsieur le garde des sceaux, mon opinion personnelle : je pense que le système de la fusion des professions d'avoué et d'avocat est, de très loin, la solution la plus rationnelle. Elle est, au surplus, en vigueur dans tous les pays d'Europe — à l'exception de la Grande-Bretagne — et en tout cas dans tous les pays du Marché commun.

Mais j'admettrais parfaitement que vous rejelliez cette solution si au moins vous en envisagiez une. Je prends un exemple : si vous vouliez que, dans la procédure, la profession d'avoué — j'allais dire « reste », je n'en garderai car ce n'est pas conforme à la réalité — soit la profession de base, vous pourriez effectivement mettre en œuvre un tel système. Il faudrait tout simplement partir de cette constatation qu'actuellement, à Paris, le nombre des avoués est inférieur, en 1965, à celui des procureurs au Châtelet en 1765. Dès lors, si vous ne voulez pas de la solution de la fusion — et encore une fois mon propos est tout à fait théorique — orientez-vous vers une autre solution, qui à mon avis serait moins bonne, et qui serait la solution anglaise. Mais adoptez-la ! Elle aurait au moins le mérite d'exister. Multipliez par dix le nombre des études d'avoués à Paris. Ainsi la direction de la procédure pourrait être effectivement assurée par ceux qui en ont théoriquement la charge.

Monsieur le garde des sceaux, quelle que soit votre décision à cet égard — je vous le dis avec modération, mais aussi avec conviction — vous ne surmonterez la crise qui sévit actuellement dans la justice que si vous êtes déterminé à la traiter dans son ensemble et à résoudre simultanément le problème des magistrats, des professionnels de la justice et de la procédure.

Certes, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances, je n'attends pas de vous, monsieur le garde des sceaux, d'autres réponses que celles qui ont trait aux observations directement liées au présent débat budgétaire. Je vous invite cependant à accorder aux autres une égale attention. Soyez assuré qu'en les formulant, j'ai seulement voulu marquer la confiance que je vous porte avec la majorité de cette Assemblée et dont je tenais à vous renouveler l'expression. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le président. La parole est à M. Poudevigne. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. Jean Poudevigne. Monsieur le garde des sceaux, le 17 décembre 1964, j'ai voté le projet de loi que vous défendiez au nom du Gouvernement. Je me sens d'autant plus libre aujourd'hui pour aborder ce problème de l'amnistie.

Je savais alors que le texte qui nous était soumis était insuffisant. Vous l'avez d'ailleurs confirmé depuis lors en répondant à une question écrite posée par notre collègue M. Bourgoïn. Aux termes de votre réponse, je constate que, sur les 3.596 personnes qui ont été condamnées pour faits en relation avec les événements d'Algérie, 1.376 au total ont bénéficié de l'amnistie. J'en déduis que 2.220 condamnés — soit deux condamnés sur trois — n'en ont pas bénéficié. Parmi eux, 347 — si j'ai bien entendu le chiffre que vous avez cité en interrompant M. Dejean — sont encore détenus dans des prisons. La caractéristique partielle et limitée du texte ne vous avait pas échappé, puisque vous avez vous-même déclaré, si j'ai bonne mémoire, qu'il ne s'agissait que d'une étape. Mais, le mieux étant bien souvent l'ennemi du bien, nous avons voulu donner leur chance aux 1.376 bénéficiaires de la loi.

Nous avons, cependant, le devoir, aujourd'hui, de penser aux 2.200 condamnés qui ne connaissent pas encore l'oubli de la nation et, surtout, nous ne pouvons nous désintéresser des quelques centaines d'hommes encore détenus.

Pour eux, pour leurs familles, pour leurs proches, la souffrance morale, souvent humaine, voire physique, est intense. A ce sujet il me serait aisé d'émouvoir, mais je ne céderai pas à cette facilité.

J'entends souvent dire autour de moi, quelquefois même dans cette enceinte, que leur cas n'intéresse finalement qu'eux-mêmes et leurs familles. Détrompez-vous, monsieur le ministre. Je puis témoigner — mais vous le savez — qu'une large fraction de l'opinion publique française est sensibilisée sur un tel sujet. Elle ne comprend pas que, la page du drame algérien étant tournée, on ait l'air de marchander la générosité et l'oubli.

M. Jacques Fouchier. Très bien !

M. Jean Poudevigne. Si l'amnistie est un acte politique, prérogative essentielle du Parlement, elle est avant tout un acte humain fait de générosité, de grandeur et de noblesse. Le pardon n'est pas l'apanage des forts, il est la base même de notre humanisme chrétien.

Un décret du 22 mars 1962 avait accordé l'amnistie à ceux qui avaient apporté une aide à l'insurrection. Il eût été conforme à la justice et à l'équité que les Français d'Algérie obtinssent le même pardon que les Algériens du F. L. N. Ainsi, des assassins de nos compatriotes ont été amnistiés alors que souvent ils avaient commis des crimes abominables, et ceux qui auraient pu en être les victimes sont encore en prison.

Mais les regrets sont vains et il n'est nullement dans mon intention de revenir sur le passé, de raviver des colères et de soulever des passions. Mais, avec force, je voudrais de nouveau et à mon tour plaider cette cause humaine, même si elle apparaît à certains dépassée, et dire l'importance que nous sommes nombreux à attacher à une solution complète et définitive de cette question.

Comme beaucoup de collègues j'ai déposé une proposition de loi portant amnistie pleine et entière. Notre vœu serait que ces textes soient discutés et, bien sûr, votés. Mais l'éminent juriste qui détient actuellement le poste de garde des sceaux a établi une distinction entre la règle écrite, qui délègue l'amnistie au législateur, et la règle coutumière, qui la réserve en fait au Gouvernement. Je ne vous disputerais pas sur ce point. Mais je vous demande de déposer et de faire voter un nouveau texte plus large, plus généreux, prévoyant l'amnistie de plein droit suivant des critères objectifs.

On a dit de l'amnistie que c'était un acte de technique juridique, un acte de haute politique. J'estime pour ma part que c'est surtout une obligation morale tout autant que politique.

Depuis trois ans le rideau est tombé sur le drame algérien. L'apaisement est venu. Avec lui l'heure du pardon aurait dû sonner.

L'heure est venue également de la réconciliation des Français, divisés, comme l'a dit naguère notre collègue M. Coste-Floret, sur les exigences du patriotisme.

Et puisque le temps a accompli son œuvre d'oubli, convenez avec moi, monsieur le ministre, que l'heure de la grâce est dépassée et que celle de l'amnistie est arrivée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur divers autres bancs.*)

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

M. Edouard Schloesing. L'examen du budget de la justice appelle de ma part quelques brèves observations.

Nous constatons tout d'abord l'inquiétante progression du nombre des détenus : 20.086 en 1955, 31.000 au 1^{er} janvier 1965. Se trouve ainsi posé le problème de l'agrandissement de nos prisons, à moins que le Gouvernement, dans un souci d'économies auquel nous applaudirions, n'expulse systématiquement vers leur pays d'origine tous les étrangers condamnés en France.

Nos prisons retiennent dans leurs murs 6.500 étrangers, soit 20 p. 100 de l'effectif des détenus, parmi lesquels les Algériens forment le plus gros contingent.

C'est là une charge très lourde pour le contribuable français. Ne pensez-vous pas, monsieur le garde des sceaux, que des négociations pourraient utilement s'ouvrir avec le Gouvernement algérien en vue de compléter les accords d'Évian et de rendre à l'Algérie ses 3.906 ressortissants condamnés de droit commun.

Nous constatons aussi la grave crise de recrutement de l'administration pénitentiaire du fait de l'insuffisance des rémunérations : le jeune C. R. S. perçoit 150 francs de plus par mois que le jeune gardien de prison.

Enfin, il y a lieu de déplorer la désaffection qui se manifeste à l'égard de la carrière judiciaire : 381 candidats à l'examen professionnel dans la magistrature en 1953 ; 93 candidats en 1965 au centre national d'études judiciaires. Cette désaffection a certainement pour cause des études longues et difficiles, débouchant sur une carrière où l'avancement est lent et où les traitements ne correspondent pas à l'effort demandé.

Nous craignons, monsieur le ministre, que les difficultés rencontrées dans le recrutement des juges ne vous incitent à une réorganisation centralisatrice de la justice. Nous redoutons des réformes qui seraient imposées par la pénurie des magistrats et non par le souci de rendre la justice plus rapide et plus proche des plaignants.

Permettez-moi de faire état de la crainte que suscite un projet de réforme qui tend à faire coïncider les ressorts judiciaires avec les nouvelles régions administratives, et plus précisément de la menace que fait planer sur mon département la suppression d'une des plus vieilles cours d'appel de France, celle d'Agén. Créée en 1789, cette cour enregistre une progression régulière des affaires qui lui sont soumises. C'est ainsi qu'elle a examiné 1096 dossiers en 1964, soit beaucoup plus que les cours de Bastia, Angers, Besançon, Bourges, Dijon, Chambéry ou Limoges. D'autre part, elle statue dans un délai minimum de dix mois, alors que les cours voisines ne rendent leurs arrêts qu'au bout d'un à deux ans.

La suppression de cette cour n'entraînerait pas d'économies car votre administration serait obligée de créer de nouvelles chambres à Bordeaux ou à Toulouse. Les justiciables, quant à eux, seraient contraints à des déplacements lents et onéreux.

Je vous demande donc, monsieur le garde des sceaux, avant de prendre une décision de suppression d'une cour d'appel, de recueillir l'avis de tous les corps intéressés, magistrats, auxiliaires de la justice, plaideurs, chambres de commerce, conseils généraux.

Au moment où le Gouvernement entend faire une politique d'aménagement du territoire, il serait désastreux de priver des villes importantes de la présence et de l'activité de l'élite intellectuelle qui gravite autour d'une cour d'appel.

Sous prétexte de faire coïncider les ressorts judiciaires avec les nouvelles régions administratives, vous risquez de porter un coup très grave à une région qui cherche son expansion et qui lutte pour elle. Vous allez en outre à l'encontre des recommandations des plans régionaux.

Je vous demande de ne pas ralentir le cours de la justice dans notre région et de ne pas la rendre plus onéreuse. Certes, il ne faut pas laisser s'hypertrophier certaines juridictions, mais les petites cours d'appel ont un rôle à jouer dans l'animation de notre vie provinciale. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement démocratique et du groupe des républicains indépendants.*)

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

M. André Tourné. Monsieur le garde des sceaux, j'évoquerai seulement le problème de la minorité prorogée pour les enfants inadaptés déficients mentaux, problème d'actualité qui préoccupe des milliers de familles françaises.

En effet, quand un débile profond atteint l'âge de vingt et un ans, il devient majeur, comme tous les autres Français. Il est ainsi classé comme adulte, avec toutes les responsabilités que comporte une telle qualité, alors que, dans la plupart des cas, son âge mental et intellectuel est celui d'un petit enfant.

Les familles sont inquiètes, à juste titre, sur le plan de la responsabilité ; elles ne le sont pas moins sur le plan des ressources, car les enfants déficients mentaux, au-delà de vingt ans, perdent leur droit aux prestations de la sécurité sociale et éventuellement à l'allocation d'études spécialisées. C'est dire l'importance de la question.

Monsieur le garde des sceaux, que comptez-vous décider à ce sujet ?

Je crois savoir qu'une commission d'étude envisagerait de modifier la loi de 1838 sur les aliénés et, par la même occasion, de régler le problème de la minorité prorogée. Mais il semble qu'on veuille englober dans cette affaire et les déficients mentaux et d'autres catégories de Français classés incapables, par exemple de vieux grabataires qui ne peuvent plus s'occuper de leurs propres biens.

Si le problème doit revêtir un jour de telles proportions, il ne faut pas hésiter à l'aborder de front. Mais il faudrait, en premier lieu et rapidement, décider la prolongation de la minorité pour les enfants déficients mentaux, quitte à renvoyer à une deuxième étape les autres problèmes.

C'est incontestablement le cas de ces enfants qui est le plus préoccupant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur divers bancs.*)

M. le président. La suite du débat est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1966 (n° 1577) ; (rapport n° 1588 de M. Louis Vallon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan).

Justice (*suite*) (Annexe n° 16. — M. Sabatier, rapporteur spécial ; avis n° 1606 de M. Krieg, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

Postes et télécommunications (Annexe n° 31. — M. Souchal, rapporteur spécial ; avis n° 1594 de M. Wagner, au nom de la commission de la production et des échanges).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures quinze minutes.*)

*Le Chef du service de la sténographie
de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.*

(Le compte rendu intégral de la 3^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

