

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F  
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION : 26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15 — Tél : 306-51-00  
Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

## CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

### 5<sup>e</sup> Législature

#### PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

### COMPTE RENDU INTEGRAL — 39<sup>e</sup> SEANCE

#### 1<sup>re</sup> Séance du Mercredi 31 Octobre 1973.

#### SOMMAIRE

1. — Constitution d'une commission de contrôle (p. 5108).
2. — Loi de finances pour 1974 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5108).

#### Légion d'honneur et Ordre de la Libération.

MM. Alain Bonnet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Cazenave, Alain Bonnet, Taittinger, garde des sceaux, ministre de la justice.

#### LÉGION D'HONNEUR

Crédits ouverts aux articles 23 et 24. — Adoption.

#### ORDRE DE LA LIBÉRATION

Crédits ouverts aux articles 23 et 24. — Adoption.

★ (2 f.)

#### Justice.

MM. Sprauer, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan; Marie, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

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

MM. Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République; Kalinsky, Voilquin, Lagorce, Bondet, Rickert.

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

3. — Ordre du jour (p. 5126).

PRESIDENCE DE M. MARCEL ANTHONIOZ,

vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

## CONSTITUTION D'UNE COMMISSION DE CONTROLE

## Nomination des membres.

**M. le président.** J'informe l'Assemblée que les candidatures aux vingt-neuf sièges de la commission de contrôle de la gestion du service public du téléphone, dont la création a été décidée le 29 octobre 1973, ont été affichées et publiées au *Journal officiel* de ce matin.

Les nominations ont pris effet dès cette publication.

— 2 —

## LOI DE FINANCES POUR 1974 (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 1974 (n° 646, 681).

## BUDGETS ANNEXES DE LA LEGION D'HONNEUR ET DE L'ORDRE DE LA LIBERATION

**M. le président.** Nous abordons l'examen des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération dont les crédits sont inscrits aux articles 23 et 24.

Je salue la présence de M. le Grand Chancelier de la Légion d'honneur aux côtés de M. le ministre de la justice, garde des sceaux.

La parole est à M. Alain Bonnet, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'Ordre de la Légion d'honneur et l'Ordre de la Libération.

**M. Alain Bonnet, rapporteur spécial.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le Grand Chancelier de la Légion d'honneur, mes chers collègues, c'est la première fois que j'ai l'honneur de présenter le budget de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération.

En ce qui concerne, d'abord, le budget de la Légion d'honneur, l'augmentation des recettes propres sera en 1974 de 45.125 francs par rapport à 1973. Elle concerne, d'une part, les pensions des élèves des maisons d'éducation — 35.125 francs — d'autre part, les produits divers : 10.000 francs.

La pension des élèves des maisons d'éducation avait été fixée, depuis le 15 septembre 1971, à 1.060 francs. En raison de la hausse des prix, il paraît nécessaire de la porter, à partir du 15 septembre 1974, à 1.230 francs. La majoration annuelle sera de 170 francs, ce qui représentera une recette de 82.875 francs, compte tenu des exonérations consenties en application du décret du 9 septembre 1955. Pour le premier trimestre de l'année scolaire 1974-1975, il y a donc lieu d'escompter un supplément de recettes de 27.625 francs.

Par ailleurs, le prix du trousseau uniforme de premier équipement fourni aux élèves et remboursé par les familles au prix de revient passera, en raison notamment de l'énorme augmentation du prix de la laine, de 330 francs à 420 francs. Pour le dernier trimestre de l'année 1974, compte tenu d'une promotion de 250 nouvelles élèves, la recette sera donc de 7.500 francs.

Enfin, la recette supplémentaire de 10.000 francs attendue des produits divers résulte du relèvement du prix de remboursement des frais de nourriture pour certains fonctionnaires et agents des maisons d'éducation de la Légion d'honneur.

J'en viens aux dépenses ordinaires, et d'abord à celles des services de la Grande Chancellerie.

Les 178.618 francs de mesures acquises concernent les personnels pour la presque totalité. Parmi les 271.826 francs de mesures nouvelles, un crédit de 49.513 francs destiné aux personnels des catégories A, C et D, doit permettre de tenir compte de leur situation réelle.

Le chapitre 34-01 « Grande Chancellerie - matériel » reçoit un crédit de 132.000 francs au titre des mesures nouvelles, une somme de 97.000 francs, dont 50.000 francs non renouvelables, consacrés à l'entretien et au renouvellement de quelques éléments du mobilier du Palais de Salm, devant permettre de faire face aux besoins réels des différents postes de ce chapitre. Un crédit de 35.000 francs est viré du chapitre 35-91 afin de permettre un regroupement des crédits de nettoyage des locaux.

La dotation destinée au parc automobile de la grande chancellerie s'accroîtra de 18.500 francs, une somme de 17.000 francs non renouvelable étant consacrée au renouvellement du parc.

Enfin, les crédits nécessaires à l'entretien et à la remise en état des bâtiments de la grande chancellerie seront majorés de 45.000 francs.

Dans les maisons d'éducation, des transformations d'emplois nécessitent un crédit supplémentaire de 51.012 francs pour faire face à l'accroissement des tâches des personnels enseignants et du personnel administratif.

Parmi les ajustements aux besoins, on notera tout particulièrement un crédit de 600.000 francs ; la moitié de celui-ci, soit 300.000 francs, permettra une amélioration de la nourriture quotidienne des 1.000 élèves des deux maisons d'éducation de Saint-Denis et des Loges, l'autre moitié étant affectée à la couverture des dépenses de chauffage, d'éclairage, de gaz et d'eau.

Il est de tradition d'exposer, lors de la discussion de ce budget, les résultats obtenus aux divers examens auxquels prennent part les élèves des maisons d'éducation. Ces résultats sont toujours très brillants puisque, à l'issue de l'année scolaire 1972-1973, 97 p. 100 des élèves présentées ont été reçues au brevet et — succédés tout à fait remarquable — 98 élèves sur 104 au baccalauréat, dor. 4 avec mention « bien » et 50 avec mention « assez bien ». (Applaudissements.)

Pour la grande chancellerie, les opérations de modernisation et de renouvellement entreprises l'an dernier se poursuivent. C'est ainsi qu'en 1974 sont prévus la restauration du salon des grands chanceliers et la protection du palais contre l'incendie, la modernisation des bureaux et le ravalement du palais de la grande chancellerie, la réfection de l'éclairage de la cour d'honneur.

Pour tenir compte des hausses de prix dont j'ai parlé, une réévaluation des crédits a été décidée.

Des travaux sont également prévus dans les maisons d'éducation. Pour celle de Saint-Denis, le raccordement des installations de chauffage au chauffage urbain est estimé à 300.000 francs. Pour la maison des Loges, il avait été envisagé l'an dernier d'entreprendre la réfection complète des locaux abritant le logement de l'intendant et des personnels techniques en vue de les moderniser et de les rendre conformes aux normes fixées en la matière par le ministère de l'éducation nationale. Le coût de l'opération avait été évalué à 1 million 600.000 francs. Une première tranche de travaux avait été prévue en 1973 pour un montant de 500.000 francs. Une seconde tranche est retenue pour 1974, entraînant une dépense de 1 million de francs.

En 1973, une dotation de 150.000 francs était destinée aux travaux de mise en conformité de certaines installations de secours avec les normes nouvelles exigées en matière de sécurité. Un complément de crédit de 100.000 francs sera nécessaire.

J'en viens aux observations formulées par la commission des finances. Le rapporteur, comme ses prédécesseurs l'ont fait à maintes reprises, a regretté que, pour l'attribution de la croix de chevalier de la Légion d'honneur aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918, dont les rangs s'amenuisent chaque année — 3.000 dossiers sont actuellement en instance au ministère des armées, le bureau central d'archives de Pau ayant à instruire chaque jour une dizaine de candidatures — un effort supplémentaire ne soit pas fait. Il a suggéré, et la commission des finances l'a approuvé, que le contingent exceptionnel de 1.500 croix mis à leur disposition soit accru et le nombre de titres exigés réduit.

Jusqu'à présent, il faut quatre citations. La commission a demandé qu'un contingent de 10 p. 100 soit réservé aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918 qui sont titulaires de trois citations et dont la conduite a été particulièrement brillante.

Après un débat auquel ont participé M. Plantier, M. Caze- nave qui va intervenir sur ce sujet important, MM. de Broglie et Alduy, la commission, à l'unanimité, a émis le vœu que, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1973 au 31 décembre 1975, le contingent exceptionnel soit porté à 3.000 croix, 10 p. 100 des 1.500 croix supplémentaires étant, comme je viens de l'indiquer, réservés aux anciens combattants qui peuvent faire état d'une action particulièrement méritoire.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances vous propose, mes chers collègues, d'adopter sans modification le budget annexe de la Légion d'honneur.

Maintenant, tant en mon nom personnel qu'au nom du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche unanime — deuxième groupe quant au nombre de cette Assemblée — je

voudrais dire que certaines opérations réalisées dans quelques ministères, qui ne mettent d'ailleurs en cause ni M. le garde des sceaux ni M. le grand chancelier, tendent, en fait, à un but politique à sens unique.

Ainsi, certains services proposent la candidature de maires qui n'ont que cinq ans de mandat et qui obtiennent de ce fait la Légion d'honneur, alors que d'autres élus, locaux ou cantonaux, attendent depuis quarante ans une décoration qu'ils méritent amplement. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

Ces derniers n'ont qu'un tort : ils ne militent pas dans les rangs de la majorité. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*) — *Mouvements divers.*

**M. Benoît Macquet.** Vous exagérez !

**M. Alain Bonnet, rapporteur spécial.** C'est ainsi, par exemple, que notre ami Raoul Bayou m'a signalé que, dans l'Hérault, le maire de Minerve qui, depuis quarante ans, se dévoue pour cette petite commune, attend toujours la croix de la Légion d'honneur !

**M. Bernard Marie.** Il ne la mérite pas depuis quarante ans !

**M. le président.** Il n'est pas d'usage qu'un rapporteur s'exprime à titre personnel alors qu'il rapporte au nom d'une commission. Rien ne vous empêche, monsieur Bonnet, de vous faire inscrire dans la discussion. Mais, pour l'instant, je vous invite à vous en tenir à l'exposé des délibérations de la commission des finances.

**M. Alain Bonnet, rapporteur spécial.** Votre observation m'étonne, monsieur le président. Je ne suis parlementaire que depuis le mois de mars, mais mon assiduité m'a déjà permis de constater que des rapporteurs s'exprimaient aussi en leur nom personnel ou au nom de leur groupe. Cela dit, je veux bien arrêter là mes observations et les reprendre tout à l'heure dans la discussion.

**M. le président.** Votre remarque, monsieur Bonnet, ne m'a pas convaincu. Il appartient à la présidence de veiller au bon ordre des débats. Je vous inscris donc dans la discussion.

**M. Alain Bonnet, rapporteur spécial.** J'en viens alors, monsieur le président, au deuxième volet de ce rapport : l'Ordre de la Libération.

Les dépenses ordinaires constituent la totalité de ce budget annexe. Les mesures acquises entraînent une augmentation de 52.188 francs ; elles intéressent essentiellement les personnels. Les mesures nouvelles ne représentent que 4.106 francs.

La subvention du budget général, qui figure au chapitre 36-01 du budget de la justice, passera, en 1974, de 856.800 francs à 913.094 francs.

Le budget annexe de l'Ordre de la Libération est pratiquement la reconduction de celui de l'an dernier et l'on doit se féliciter d'une telle gestion.

Toutefois, on pourra regretter que le musée consacré aux Compagnons de la Libération, médaillés de la Résistance, Français libres, déportés, créé par l'Ordre de la Libération lors de son institution en 1967 dans l'hôtel des Invalides, ne dispose pas des moyens suffisants en personnel et en crédits permettant la recherche, l'acquisition, la présentation, la conservation et la surveillance des trophées et documents qui témoignent de la présence au combat, aux côtés de nos alliés, en ignorant l'armistice, des Français libres et de la Résistance jusqu'au jour de la victoire.

Enfin, l'Ordre de la Libération — et c'est tout à son honneur — se fait un devoir de venir en aide aux Compagnons de la Libération et aux médaillés de la Résistance qui se trouvent confrontés aux difficultés de la vie ainsi qu'à leurs veuves et orphelins.

Si le nombre des secours alloués a pratiquement triplé depuis 1970, il n'en est pas de même des crédits qui sont inscrits à cet effet et qui sont pratiquement inchangés depuis plusieurs années. Un effort, selon la commission encore une fois unanime, devrait être fait en ce sens. La charge qui en résulterait pour le budget général serait insignifiante et un tel geste marquerait que le pays n'a pas oublié le sacrifice de ceux qui ont voulu le libérer de ses chaînes.

J'ai d'ailleurs saisi de cette question M. le garde des sceaux qui a bien voulu m'accorder un entretien et qui, je crois, va apporter des précisions à l'Assemblée. La commission des finances a souhaité que le Gouvernement prenne l'engagement de remédier à cet insuffisance de crédits dans le prochain budget.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission vous propose, mes chers collègues, d'adopter sans modification le budget annexe de l'Ordre de la Libération. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche, des communistes et sur divers bancs.*)

**M. le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Cazenave.

**M. Franck Cazenave.** Monsieur le garde des sceaux, comme vient de l'indiquer M. le rapporteur, mon intervention se situera sur un plan purement moral. Je ne sais d'ailleurs pas si je dois m'adresser à vous ou à M. le Grand Chancelier, s'agissant des anciens combattants de la guerre de 1914-1918.

**M. le président.** Monsieur Cazenave, l'ancien député que vous êtes doit savoir qu'il faut s'adresser à M. le garde des sceaux et non à M. le Grand Chancelier, quelque soit le respect et l'estime qu'on puisse avoir pour ce dernier.

**M. Franck Cazenave.** Certainement, monsieur le président. Je voulais ainsi rendre hommage à la fois à M. le garde des sceaux et à M. le Grand Chancelier dont la présence ici est exceptionnelle.

Monsieur le garde des sceaux, je désire vous parler des vieux combattants de 14-18 dont les plus « jeunes » sont aujourd'hui âgés de soixante-treize ans et dont les rangs s'éclaircissent rapidement.

Je veux vous parler de ceux qui ont été cités et dont la conduite a été héroïque, car c'est une part de leur santé, de leur jeunesse, voire une partie de leur corps qu'ils ont laissée dans les sables et sur la terre du nord de la France.

Pour eux, la notion de titre devrait être réexaminée.

M. le rapporteur vous a dit que la commission des finances, unanime, avait demandé que le nombre de titres nécessaire soit réduit de quatre à trois. Je suis au regret de le contredire. Qu'il veuille bien m'en excuser. En effet, ce n'est pas exactement ce qui a été dit en commission, et j'en appelle au témoignage de M. le président de la commission des finances et aux souvenirs de M. le rapporteur.

La commission a estimé que tout combattant ayant obtenu un titre pour sa conduite particulièrement héroïque dans des circonstances vérifiées ou pour l'exemple donné à ses compagnons de combat pouvait se voir attribuer la Légion d'honneur.

Les revendications de la commission sont très modestes : elle demande que le dixième seulement des 1.500 croix supplémentaires soit réservé à de tels combattants, soit 150 décorations nouvelles.

En effet, ces vaillants combattants sont un exemple pour les jeunes. L'époque de la guerre de 1914-1918, c'est un peu l'épopée ; elle est entrée dans la légende. Sans faire preuve d'un patriotisme excessif, on peut tout de même rappeler aux jeunes, peut-être en attribuant une décoration à un ancien combattant, que la France existe et que des Français l'ont défendue. Je suis d'ailleurs convaincu que les jeunes Français, aujourd'hui, quoi qu'ils en disent et bien qu'ils aiment à se placer sur un plan général, oublierait, si l'on faisait appel à leur dévouement, leurs querelles et leurs divergences politiques pour se consacrer à la défense de leur patrie.

Ils le feraient comme l'ont fait les anciens combattants, ceux de l'armée secrète ou ceux des forces françaises libres. On ne se souciait pas alors de savoir si l'on était de droite ou de gauche, royaliste ou communiste ; les combattants appartenait à tous les partis politiques.

En la matière, donc, la politique n'a pas sa place.

C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, la commission des finances a beaucoup insisté pour que, réexaminant la question, vous accordiez un dernier hommage à ces vieux combattants qui — pardonnez-moi l'expression — ont déjà presque un pied dans la tombe.

J'espère que, convaincu de cette nécessité — même si vous devez, à juste titre, être rigoureux dans l'attribution de la Légion d'honneur — vous ferez preuve envers les anciens combattants d'une plus grande générosité. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur divers bancs.*)

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

**M. Alain Bonnet.** Monsieur le président, lorsque j'ai quitté la tribune, tout à l'heure, j'étais presque arrivé au terme de mon intervention.

Une grande fraction du pays ressent la situation que j'ai dénoncée. J'ai cité le cas de maires qui, s'étant dévoués sans

compter, et depuis des années, pour leur population, s'étonnent de voir d'autres maires, élus depuis cinq ans seulement, obtenir la Légion d'honneur.

**Un député socialiste.** Ils sont U.D.R. !

**M. Alain Bonnet.** C'est ce que j'ai laissé entendre tout à l'heure.

On voit aussi certains services ministériels intervenir pour élever à la dignité d'officier des secrétaires fédéraux de l'U.D.R. Ou bien, enfin, certains anciens ministres, écartés pour un temps du Parlement et profitant de leur courte absence de l'Assemblée, se voient promus au rang de commandeur.

Mes chers collègues, notre groupe estime que cela doit cesser.

Nous en reparlerons d'ailleurs l'année prochaine et nous verrons si ces réflexions ont servi à quelque chose.

Il est vrai que, devant un conseil général, un ministre en exercice s'est moqué de l'aspect dérisoire et de l'importance minime de ce budget.

Dans un autre domaine, je souhaite, à titre personnel, que satisfaction soit donnée aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918.

591 anciens combattants ont été nommés dans l'Ordre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973 et 600 croix de chevalier seront décernées dans les mêmes conditions au cours de l'année 1974.

A ces nominations s'ajoutent celles des anciens combattants de 1914-1918 titulaires de cinq titres de guerre, qui n'ont pas encore obtenu satisfaction et dont la nomination dans l'Ordre se poursuit.

J'ai fait état dans une annexe de mon rapport écrit de l'intérêt tout particulier du Gouvernement pour les anciens combattants 1914-1918, intérêt qui se manifeste par leur distinction, en priorité, soit au titre de la réglementation concernant les mutilés, soit au titre du contingent n'appartenant pas à l'armée active, soit même à titre civil, de préférence aux candidats qui ne justifient pas du même glorieux passé militaire.

Telles sont les deux observations que je voulais faire à titre personnel. Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, que vous donniez satisfaction aux anciens combattants de la guerre de 1914-1918. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche.*)

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

**M. Jean Taittinger, garde des sceaux, ministre de la justice.** Mesdames, messieurs, je remercie la commission des finances d'avoir bien voulu émettre un avis favorable à l'adoption du budget annexe de la Légion d'honneur. Je tiens, en cette circonstance, à rendre un hommage tout particulier à M. le Grand Chancelier de la Légion d'honneur pour la façon dont sont gérés les crédits mis à sa disposition, tant au titre de la chancellerie qu'au titre des maisons d'éducation qui — point n'est besoin de le rappeler ici — font honneur à notre pays sur le plan de l'enseignement. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

Je ne pense pas que, dans un tel débat, des questions d'ordre politique aient leur place. De même, on ne saurait prétendre que les attributions de croix sont faites uniquement pour des raisons politiques.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**Un député socialiste.** C'est pourtant souvent le cas !

**M. le garde des sceaux.** Si des croix sont attribuées à des maires qui n'ont pas atteint les trente années de mandat, d'autres titres que les titres civils s'attachent à leur proposition. Il ne faut pas oublier que, dans un dossier de proposition, peuvent figurer des titres divers à la reconnaissance du pays.

Je vérifierai personnellement le cas que vous avez cité, monsieur le rapporteur, du maire d'une commune de l'Hérault en fonction depuis quarante ans.

**M. Alain Bonnet, rapporteur spécial.** C'est cela même, monsieur le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** Et je veillerai à ce que M. le ministre de l'intérieur l'examine dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne la Légion d'honneur, je comprends parfaitement votre souci de faciliter l'attribution de la croix de chevalier aux anciens combattants de 1914-1918, dont M. Cazenave s'est fait le vibrant porte-parole.

Depuis 1959, les gouvernements ont entrepris un effort en faveur de nos concitoyens anciens combattants ; tous ceux qui ont acquis cinq titres de guerre reçoivent cette distinction.

Depuis 1969 des contingents sont prévus en faveur de ceux qui sont titulaires de quatre titres de guerre 1914-1918 : pour la période triennale 1973-1975, 1.500 croix, c'est-à-dire près de la moitié du total des croix de chevalier affectées à tous les services civils, sont attribuées aux anciens combattants qui remplissent ces conditions.

Cet effort se poursuivra. Je m'efforcerais de répondre à l'attente de la commission des finances en augmentant le contingent destiné aux anciens combattants, qui ont particulièrement droit à notre reconnaissance.

Quant à l'ordre de la Libération, votre commission des finances manifeste le souhait que les crédits réservés à l'attribution de secours aux compagnons médaillés soient sensiblement majorés.

Il est exact que les dotations du service social de l'ordre, qui s'élevaient à 119.000 francs, demeurent inchangées depuis plusieurs années. Je prends donc l'engagement de demander qu'un effort important sur ce point marque le prochain budget, pour répondre au vœu exprimé par la commission des finances.

Je souhaite que l'Assemblée nationale rejoigne les conclusions de la commission et adopte les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'Ordre de la Libération. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 23, au chiffre de 29.450.299 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 24, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 4.100.000 francs.

(*Les autorisations de programme sont adoptées.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 24, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 2.272.155 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

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

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 23, au chiffre de 908.988 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les crédits ouverts au paragraphe II de l'article 24, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 4.106 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

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

## JUSTICE

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

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

**M. Germain Sprauer, rapporteur spécial.** Mesdames, messieurs, la justice, dont nous allons étudier le budget, représente certainement une des fonctions essentielles de la République et se trouve être un des moyens par lesquels l'Etat est à même d'exercer sa souveraineté.

Les crédits plus ou moins importants que le budget réserve au ministère de la justice, permettent de couvrir les besoins en personnel, en équipement et en crédits de fonctionnement, mettant le pouvoir judiciaire à même de rendre la justice en toute équité et en respectant le principe de la séparation des pouvoirs qui est une des bases de toute société démocratique.

Nous avons eu le sentiment au cours de ces dernières années que, en dépit de louables efforts qui ont été faits dans certains domaines, le budget de la justice a obtenu à peine les moyens minimaux lui permettant d'assumer sa mission.

Les magistrats, le personnel judiciaire et les auxiliaires de la justice ont donc d'autant plus droit à l'hommage que nous leur rendons pour avoir assumé le fonctionnement de la justice dans notre pays.

Il est indiscutable que ce manque de moyens n'a pas toujours permis de juger certaines affaires dans des délais normaux. Il en est résulté, parfois, dans le domaine civil, une situation qui pouvait nous faire craindre une évolution vers le déni de justice et, dans le domaine pénal, un déroulement trop lent de l'instruction, un allongement inacceptable du délai qui s'écoule entre l'infraction et la sanction pénale, ainsi qu'une dégradation des conditions dans lesquelles étaient appliquées les peines. Cet état de choses a également détourné de leur but les sanctions qui étaient prises, qui devaient non pas être uniquement de nature répressive mais permettre de réinsérer les délinquants dans la société et d'éviter les récidives. Ce dernier aspect est particulièrement préoccupant en ce qui concerne la délinquance juvénile.

Cela dit, comment se présente le budget de la justice pour 1974 ?

Nous constatons avec satisfaction que l'accroissement des crédits a été plus important que celui de l'ensemble du budget. Il est en effet de 16,5 p. 100, alors que le budget général lui-même ne progresse que de 12,4 p. 100.

Nous rendons hommage au Gouvernement pour avoir consenti cet effort supplémentaire et nous félicitons M. le garde des sceaux des nouvelles orientations qu'il a données à son action.

Nous sommes sans doute sur la bonne voie ; mais il est indispensable que le Gouvernement persévère et, en particulier, que M. le Premier ministre tienne compte, à l'avenir, lors des arbitrages budgétaires, de la nécessité d'établir, pendant plusieurs années, une progression des crédits du budget de la justice, supérieure à celle des crédits du budget national.

Les masses caractéristiques du budget de la justice pour 1974 figurent dans les trois tableaux qui sont annexés à mon rapport écrit et qui concernent les crédits de fonctionnement et d'équipement affectés à chacun des services, le nombre des emplois créés et l'évolution du secteur programmé depuis le démarrage du VI<sup>e</sup> Plan.

Pour les services judiciaires, l'augmentation continue du nombre des affaires soumises aux tribunaux peut être résumée en quelques chiffres significatifs.

En 1962, le nombre total des plaintes, dénonciations et procès-verbaux était inférieur à 5 millions ; en 1971, il avait dépassé 10 millions. En 1962, les tribunaux d'instance et de grande instance avaient jugé 1.400.000 affaires ; en 1972, ils en ont jugé 3.250.000.

Cet accroissement de l'activité des juridictions, conjugué avec le souci légitime d'améliorer la qualité du service rendu par la justice, justifie très évidemment un important accroissement des moyens mis à sa disposition.

Ces moyens concernent tout d'abord les hommes. De ce point de vue, il convient de suivre avec attention les perspectives d'évolution de l'effectif des magistrats.

En 1974, 1207 emplois seront créés dans les services judiciaires. C'est un chiffre élevé. L'année 1974 marquera également une importante accélération dans les programmes d'équipement immobilier de ces services. Pour les services judiciaires proprement dits, les autorisations de programme s'élèveront à 67.200.000 francs contre 33.500.000 francs en 1973.

En ce qui concerne les services pénitentiaires, l'effectif de la population pénale a subi, depuis l'année dernière, une assez sensible diminution. Il est en effet passé de 32.297 au 1<sup>er</sup> juillet 1972 à 27.879 au 1<sup>er</sup> juillet 1973.

En revanche, l'effectif des prévenus est malheureusement demeuré stable : 10.668 au 1<sup>er</sup> juillet 1972, contre 10.438 au 1<sup>er</sup> juillet 1973.

Ce n'est cependant pas l'effectif de la population pénale qui pose à l'administration pénitentiaire ses principaux problèmes. Ceux-ci concernent bien plutôt l'amélioration, sous toutes ses formes, des conditions de détention. Il convient non seulement d'augmenter l'effectif du personnel et, plus particulièrement, de celui qui se consacre à la formation ou à la rééducation sociale des détenus, mais aussi et surtout de procéder à une rénovation en profondeur d'un équipement immobilier particulièrement vétuste et inadéquat.

En ce qui concerne le personnel, le budget de 1974 comporte la création de 464 emplois.

Au titre des crédits d'équipement, on note l'inscription de 67.500.000 francs en autorisations de programme contre 56.200.000 francs l'année dernière. Bien qu'il soit important, cet accroissement des dotations est inférieur à celui dont bénéficient les services judiciaires ou l'éducation surveillée.

Il est évident qu'à ce rythme, l'équipement immobilier de l'administration pénitentiaire ne sera pas renouvelé avant longtemps. Il n'en est que plus nécessaire de poursuivre, dans les établissements existants, le programme de modernisation que l'administration a déjà engagé et qui porte, en particulier sur des travaux de chauffage et d'installation sanitaire destinés à améliorer, dans la mesure du possible, les conditions d'hébergement des détenus.

Ce programme comporte également un volet qui concerne les conditions d'existence, de travail et de réinsertion sociale de la population pénale.

Pour ce qui est de l'éducation surveillée, en 1972, 114.500 mineurs ont fait l'objet d'une décision judiciaire définitive, ce qui confirme la tendance à un accroissement constant de l'inadaptation des jeunes. La création de 252 emplois est prévue par le budget de 1974 et les crédits de fonctionnement passent de 196.400.000 francs l'an dernier à 234.900.000 francs en 1974.

De leur côté, les crédits d'équipement vont presque doubler, passant d'une année sur l'autre de 16.700.000 francs à 30 millions. Ces crédits d'investissement seront essentiellement affectés à la construction d'établissements légers, et, en particulier, de foyers, qui recevront plus de la moitié de la dotation.

Lors de l'examen du budget du ministère de la justice, la commission des finances a fait siennes les observations que j'ai présentées concernant les problèmes d'effectifs dans les différents services du ministère, la réalisation du Plan dans le secteur des équipements programmés, l'implantation des nouveaux établissements pénitentiaires et le fonds d'action conjoncturelle.

La première observation porte sur l'évolution des effectifs.

Le budget de 1974 comporte la création de 2.035 emplois nouveaux, ce qui constitue un progrès notable par rapport aux années passées : à titre d'exemple, dans le budget de 1973, 1.281 emplois seulement ont été créés.

Plus de la moitié de ces emplois nouveaux intéressent les services judiciaires, ce qui répond à un besoin certain, si l'on considère l'évolution préoccupante de l'effectif des magistrats et la grave pénurie de personnels administratifs qui affecte ces services.

En ce qui concerne plus particulièrement les magistrats, la situation est actuellement préoccupante puisque l'on peut prévoir que les départs à la retraite seront, à partir de 1978, plus nombreux que les recrutements opérés par l'école nationale de la magistrature si le rythme actuel de recrutement est maintenu. La création de 240 emplois de magistrat inscrite au budget de 1974 est donc la bienvenue. Il conviendra que ce rythme de recrutement soit accéléré au cours des années prochaines.

Le budget prévoit également la création de 967 emplois de fonctionnaire, mesure particulièrement justifiée lorsque l'on connaît les conditions difficiles de fonctionnement administratif des juridictions. On rappellera, en outre, que les projets de la chancellerie concernant l'extension de la formule du juge unique nécessitent la présence dans les juridictions d'un personnel administratif notablement plus nombreux.

Si l'effort consenti cette année dans les services judiciaires peut être considéré comme satisfaisant, il n'en va pas de même dans l'administration pénitentiaire et dans le service de l'éducation surveillée.

Dans l'administration pénitentiaire, le souci d'améliorer les conditions de la détention a conduit à accorder en 1974 une importance égale aux créations d'emplois dans les secteurs de la sécurité et dans ceux de l'administration ou de l'action éducative. C'est une orientation que l'on ne peut qu'approuver, mais un certain nombre d'incidents survenus dans les établissements pénitentiaires depuis quelques années rappellent que cette orientation ne doit pas conduire à négliger les problèmes de sécurité et qu'il reste, par conséquent, nécessaire de renforcer les effectifs du personnel de surveillance.

Le budget de 1974 comporte pour le service de l'éducation surveillée des créations d'emplois à peine supérieures à celles de 1973. Il sera, sans aucun doute, nécessaire d'augmenter le rythme des recrutements au cours des années à venir.

La commission des finances ne méconnaît pas l'effort consenti dans le budget de 1974 en vue du renforcement des personnels du ministère de la justice. Elle rappelle cependant au Gouver-

nement les besoins ressentis dans les deux secteurs, moins bien dotés cette année, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée et l'invite à maintenir, l'an prochain et dans les années à venir, le rythme de créations d'emplois atteint par le budget de 1974.

En ce qui concerne les programmes d'équipement de la justice, l'examen des crédits révèle une évolution préoccupante; le secteur programmé par le VI<sup>e</sup> Plan, relatif aux services pénitentiaires et à ceux de l'éducation surveillée, n'aura été doté en quatre ans que d'un peu plus de la moitié des autorisations de programme prévues.

Encore ce pourcentage résulte-t-il d'un calcul effectué en francs courants. Dans la période actuelle, où le coût des équipements augmente rapidement, il est juste de considérer l'évolution en valeur réelle, en tenant compte d'un mouvement des prix qui est approximativement de 21,2 p. 100 entre 1970 et 1974.

Dans ces conditions, le secteur programmé du ministère de la justice aura reçu, à la fin de la quatrième année d'exécution du VI<sup>e</sup> Plan, 40 p. 100 des autorisations de programme prévues par l'hypothèse haute, et 44 p. 100 des prévisions de l'hypothèse basse.

Il paraît donc exclu désormais que le VI<sup>e</sup> Plan soit réalisé, tout particulièrement dans le domaine de l'éducation surveillée. On doit le déplorer d'autant plus vivement que les besoins y sont non seulement immenses, mais en accroissement constant, comme l'atteste l'évolution de la délinquance des jeunes.

Ainsi la commission des finances estime-t-elle indispensable que le programme d'équipement du ministère de la justice soit poursuivi et accéléré et qu'à cette fin des moyens budgétaires accrus soient inscrits à son budget en 1975 et les années suivantes.

Ma troisième observation concerne la maison d'arrêt des Yvelines.

Son état de vétusté nécessite incontestablement son remplacement et la chancellerie a donné à juste titre un caractère de priorité à cette opération.

A cet effet, le ministère de la justice a demandé et obtenu l'inscription à son budget des crédits nécessaires qui se montent à 55 millions de francs, et qui ont figuré en plusieurs tranches, au budget de 1972 et à celui de 1973. Cependant les travaux de construction de la maison d'arrêt des Yvelines n'ont toujours pas commencé.

Le terrain d'assiette a été choisi et acquis par le ministère à Bois-d'Arcy. Mais la construction de la maison d'arrêt s'est heurtée à une très vive opposition de la municipalité de cette commune, ainsi qu'à celle d'autres communes, pour le cas où la chancellerie aurait choisi d'y implanter la maison d'arrêt. Le résultat en est un retard considérable dans les travaux.

La commission des finances souhaite que les initiatives d'élus locaux n'aient pas pour effet de contrecarrer la réalisation d'un équipement aussi indispensable: il est en effet contradictoire de dénoncer les mauvaises conditions de détention et de refuser dans le même temps à l'Etat les moyens de les améliorer.

La commission des finances recommande, en conséquence, au ministre de la justice de faire toute diligence pour lancer enfin dans les plus brefs délais les travaux de construction de la maison d'arrêt des Yvelines à Bois-d'Arcy.

Ma quatrième observation vise le fonds d'action conjoncturelle.

Le projet de budget pour 1974 comporte un fonds d'action conjoncturelle qui est doté de 1,6 milliard de francs d'autorisations de programme. Parmi celles-ci, 20 millions de francs intéressent le ministère de la justice, et ont pour effet de retarder la construction d'équipements dont la réalisation présente un caractère d'urgence certain.

Dans le domaine de l'éducation surveillée, les crédits bloqués au fonds d'action conjoncturelle auraient permis l'aménagement d'environ quatre-vingts places supplémentaires dans divers foyers.

En ce qui concerne les services judiciaires, l'inscription des crédits au F. A. C. a pour effet de provoquer la disparition presque totale du projet d'acquisition et d'installation d'immeubles destinés à la création d'une école de secrétaires-greffiers, dont l'aboutissement conditionne l'amélioration du fonctionnement administratif des juridictions.

En raison de la modicité des sommes concernées, la commission des finances souhaite que le Gouvernement prenne l'initiative de débloquer les vingt millions de francs d'autorisations de programme inscrits au fonds d'action conjoncturelle, ce qui permettrait au ministère de la justice de prévoir dès 1974 les dispositions nécessaires à l'engagement des travaux en cause.

Avant de terminer, qu'il me soit permis de remercier les services du ministère de la justice pour les réponses complètes et précises qu'ils ont données aux questions du rapporteur. Nous ne rencontrons malheureusement pas toujours autant de disponibilité dans d'autres ministères.

Après avoir entendu sur ces diverses questions les explications de votre rapporteur et sous réserve des observations formulées, la commission des finances a voté le projet de budget du ministère de la justice. Elle vous propose de l'adopter sans modification. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

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

**M. Bernard Marie, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, après le remarquable exposé de mon collègue de la commission des finances, il sera assez difficile au rapporteur pour avis au nom de la commission des lois d'éviter des redites. Je m'y efforcerai le plus possible, mais je vous demande de bien vouloir m'excuser si je n'y parviens pas entièrement.

L'an dernier, monsieur le ministre, en la même qualité de rapporteur pour avis, j'avais appelé tout particulièrement l'attention de votre prédécesseur sur les nombreux problèmes qu'il importait de résoudre si l'on voulait continuer à croire en France à la justice.

Le premier problème provenait du blocage progressif de la justice pénale. M. Sprauer a indiqué très justement le nombre de plus en plus important d'actions nécessaires pour aboutir à une bonne justice face à l'accroissement continue du nombre de plaintes déposées, passant de 3.300.000 en 1962 à plus de 10 millions en 1972.

Un problème également très important tient à la dégradation de l'équipement pénitentiaire et au faible développement du milieu ouvert. J'avais insisté également l'an dernier, au nom de la commission des lois, sur l'insuffisance des moyens de l'éducation surveillée, sur la fuite du justiciable devant la justice civile, trop lente à rendre ses jugements, et surtout sur la crise de confiance du grand public en la justice, en raison des délais trop longs apportés à sanctionner certaines formes de délinquance en matière financière ou de fraudes. Ce qui conduisait l'opinion publique à penser — excusez la forme de l'expression : « Les gros s'en tirent toujours; ce sont toujours les petits qui trinquent! ».

Un effort important a été fourni par votre ministère — et l'on doit vous en rendre hommage ainsi qu'à votre prédécesseur, M. Pleven — en vue d'établir une véritable politique judiciaire.

Vous êtes venu exposer à deux reprises devant la commission des lois, le 27 juin dernier et à l'occasion de l'examen du budget de votre ministère, les orientations proposées. Je dois indiquer à l'Assemblée que, sous réserve de quelques observations de détail, la commission des lois a approuvé généralement ces orientations. Il conviendrait toutefois que les textes ou circulaires traduisant leur mise en œuvre paraissent le plus rapidement possible. J'espère que vous pourrez, au cours de votre intervention, nous donner des précisions à ce sujet.

En tout état de cause, c'est visiblement dans le cadre de ce programme que le budget de 1974 a été conçu.

Il se caractérise essentiellement — je suis tout de même obligé de reprendre quelques chiffres déjà cités par M. Sprauer — par un accroissement notable des crédits de fonctionnement — plus de 18 p. 100 par rapport à 1973 — les mesures nouvelles marquant de leur côté une progression de 22 p. 100.

Les créations d'emplois passent à 2.035 contre 1.281 seulement l'an passé, soit une augmentation de 59 p. 100. En gros, l'on peut dire qu'en deux ans les crédits du budget de fonctionnement ont été portés de 1.173 millions à 1.647 millions de francs. Le Gouvernement a donc fourni là un effort substantiel.

Au budget d'équipement, on note une croissance de 54 p. 100 des autorisations de programme, qui passent ainsi en deux ans de 83,7 millions à 184 millions de francs.

Néanmoins, cette satisfaction est teintée d'un constatation beaucoup moins optimiste: la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat n'est que de 0,74 p. 100 et, même par rapport aux seules dépenses civiles, il n'atteint pas encore le taux de 1 p. 100 réclamé depuis de très longues années par la commission des lois.

Ce budget est toutefois satisfaisant, parce que dans l'ensemble les dépenses d'équipement et de fonctionnement sont bien équilibrées, contrairement à ce qui se produisit de 1969 à 1971 où les crédits d'équipement furent réduits au point de devenir pratiquement inexistantes.

Sans revenir sur l'analyse contenue dans mon rapport écrit qui a été mis en distribution et qui est évidemment beaucoup plus détaillé, je tiens à souligner une certaine distorsion entre les différents secteurs de votre ministère. Ainsi, la part du lion revient indiscutablement aux services judiciaires, l'administration pénitentiaire, peut-être plus avantagée l'an passé, ne retrouvant plus cette faveur et l'éducation surveillée se voyant relativement sacrifiée comme les années précédentes. Dans ce dernier secteur, en effet, si les dépenses d'équipement sont presque doublées par rapport à l'an passé, elles ne passent que de 16 millions à 30 millions de francs, ce qui est peu et met le doublement des crédits à sa juste valeur. Il fallait le dire.

Mais ce que la commission des finances et votre rapporteur ont surtout déploré, c'est la stagnation des créations d'emplois. En effet, 252 emplois nouveaux seulement sont prévus en 1974, et l'objectif de l'hypothèse basse du Plan ne sera réalisé qu'à 30 p. 100 à la fin de 1974. Un effort, que je n'hésite pas à qualifier de gigantesque, s'impose donc pour le budget de 1975, d'autant que le nombre des mineurs de justice établit toujours de nouveaux records. Il était de 114.500 en 1972.

Je rappelle à ce sujet — élément fort important pour juger de la qualité des services — qu'au 31 décembre 1972, 241 éducateurs s'occupaient de 27.145 mineurs, soit un éducateur seulement pour 110 mineurs, alors qu'il est généralement admis, et non seulement en France, qu'il en faudrait, pour bien faire, un pour trente ou quarante. Vous voyez que nous sommes très loin de compte !

La véritable crise qui demeure dans le secteur de l'éducation surveillée ne saurait faire oublier que malgré le très gros effort accompli cette année, il reste encore à faire, pour les services judiciaires comme pour les services pénitentiaires — et différents membres de la commission l'ont souligné — spécialement dans la recherche d'une plus grande efficacité.

Ainsi, certains commissaires se sont demandé si « l'utilisation » — si je puis m'exprimer ainsi — de magistrats à l'administration centrale, place Vendôme, était des plus justifiées.

Des questions ont également été posées sur une des orientations que vous entendez donner à votre action en dotant les tribunaux de juges d'accueil.

Il est en effet apparu que cette mission était plutôt du ressort des auxiliaires de justice ou, à défaut, d'agents administratifs. Les magistrats pourraient ainsi être mieux utilisés pour accélérer l'action de la justice.

On peut en effet s'inquiéter du nombre des prévenus, qui représentent plus de 40 p. 100 du nombre total des détenus. Je prie M. le rapporteur de la commission des finances de m'excuser de rectifier ses chiffres — qui étaient moins pessimistes que les miens — mais mes informations sont plus récentes que les siennes : au 1<sup>er</sup> juillet 1973, sur un total de 27.879 détenus, on comptait 11.833 prévenus. Indiscutablement, un tel pourcentage ne laisse pas d'inquiéter.

En outre, s'il est exact que le nombre des détenus diminue avec l'application plus rigoureuse de la loi du 17 juillet 1970 — laquelle aurait d'ailleurs besoin d'être aménagée — on observe une certaine inertie de la magistrature à appliquer intégralement cette législation. Il est vrai qu'elle a l'excuse — non négligeable — du manque de moyens.

Avec la commission, je ferai miennes les observations de M. Claudius-Petit et je me demanderai si la justice montre suffisamment d'imagination et si une partie des crédits affectés à la répression ne seraient pas mieux utilisés au titre de la prévention.

Je sais qu'en matière pénale c'est l'un de vos objectifs, monsieur le garde des sceaux, notamment sur le plan de la criminalité. Mais un tel principe pourrait aussi s'appliquer dans d'autres secteurs et M. Claudius-Petit a cité l'exemple des Etats-Unis où, grâce à l'importance des crédits destinés à la prévention de la délinquance juvénile, les récidives sont sept fois moins nombreuses qu'en France. Si l'on calcule le coût des récidives dans notre pays, il est évident que la charge de la délinquance est finalement beaucoup plus lourde en France qu'aux Etats-Unis, avec cependant un résultat négatif, puisqu'il s'agit de sanctions et non de prévention.

Je présenterai encore la même observation que M. Claudius-Petit en ce qui concerne l'interdiction de séjour, à la fois en raison des contingences administratives qu'elle soulève, de ses retombées psychologiques qui, très souvent, défavorisent le reclassement des condamnés et aussi en raison de la récidive, si je puis m'exprimer ainsi, qu'elle provoque très souvent pour des raisons parfaitement compréhensibles.

Enfin, la question du transfert des charges a été longuement évoquée devant la commission des lois. Je n'ai pas manqué alors de reprendre les observations que vous aviez vous-mêmes formu-

lées lors de votre audition, monsieur le garde des sceaux, et j'ai fait ressortir, notamment, que le coût de cette opération, que vous avez chiffré, si mes souvenirs sont exacts, à 180 millions de francs, serait très largement supérieur au montant des mesures nouvelles de fonctionnement prévues au budget pour 1974, soit 133.500.000 francs. Néanmoins, ces observations n'ont pas totalement convaincu la commission des lois et le problème reste posé. J'espère que vous vous en expliquerez tout à l'heure.

Enfin, dernière constatation qui n'intéresse pas seulement votre ministère, mais que vous aviez également rappelée à propos de la délinquance juvénile : actuellement, un très grand nombre de jeunes délinquants paraissent issus de ce que l'on appelle les classes de transition, c'est-à-dire les classes dans lesquelles sont en quelque sorte parqués les jeunes gens et les jeunes filles âgés de quatorze à seize ans, qui ne sont pas particulièrement doués pour poursuivre des études. Le fait même de les mettre dans de telles classes des C.E.G. et des C.E.S., différentes des classes normales, a pour résultat qu'ils se sentent victimes d'une véritable ségrégation et qu'ils veulent parfois se prouver à eux-mêmes et prouver à leurs camarades qu'ils sont capables d'une autre chose que de demeurer des cancre.

Le pourcentage de ces jeunes qui deviennent des délinquants est extrêmement important et pose un problème indiscutable mais dont la solution se heurtera à de très nombreuses difficultés, ne serait-ce que de principe, si j'en juge d'après ma visite au centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée de Vaucresson dont on ne louera jamais assez le rôle. Cette constatation est l'un des principaux soucis des dirigeants du centre.

Je terminerai mon analyse par les services pénitentiaires. Malgré les efforts accomplis l'an passé et poursuivis cette année, tant par la modernisation des équipements que pour la formation et le recrutement de nouveaux personnels, la tâche de ces derniers reste très difficile en raison du nombre insuffisant des agents, des sujétions nouvelles qui résultent pour ceux-ci de l'application des nouvelles lois — notamment celle du 29 décembre 1972 — et des circulaires de votre ministère, visant, en particulier, à améliorer les conditions de détention des prévenus et aussi du surcroît de travail tenant à l'accroissement du nombre de condamnés en milieu ouvert. En effet, en 1973, pour la première fois le nombre des condamnés en milieu ouvert est supérieur au nombre des détenus, ce qui imposera un effort accru dans le budget pour 1975.

Toutefois, les observations et les quelques critiques que je viens de formuler ne doivent pas dissimuler la satisfaction — une fois n'est pas coutume — qu'a procurée votre budget, qui est certainement le meilleur budget de la justice de ces cinquante dernières années.

A cet égard, je puis porter témoignage que tous les syndicats que j'ai eu l'occasion de rencontrer pour l'établissement de mon rapport ont reconnu l'effort accompli et que leurs critiques et leurs suggestions ont porté davantage sur des éléments ponctuels ou conjoncturels que sur l'ensemble.

Qualitativement, je le répète, les orientations choisies ont rencontré un accueil favorable de tous, notamment de votre commission des lois qui a adopté, avec des abstentions mais sans aucune opposition, les crédits de la justice. Dans ces conditions, au nom de la commission des lois, je vous demande, mes chers collègues, de voter ce budget sans modification. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.*)

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

**M. Jean Taittinger, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, dans toute société humaine, l'organisation des pouvoirs publics, c'est-à-dire l'Etat, n'existe pleinement que lorsque la justice est rendue. A ce titre, elle est un fondement de l'Etat. Et tout individu porte d'ailleurs en lui un sens inné de la justice et, plus encore, de l'injustice.

La préoccupation première d'un garde des sceaux est donc que n'existe pas de fossé entre les impérieux devoirs de l'Etat et les légitimes aspirations des citoyens. Pourtant ce fossé apparaît parfois parce que la justice, comme toute institution ancienne, a du mal à s'adapter à notre temps.

Il y a d'abord la complexité des textes, les stratifications législatives et réglementaires auxquelles chaque année fait un nouvel apport.

Il y a le formalisme des procédures qui est souvent perçu comme un rituel sans signification.

Il y a un équipement conçu en d'autres siècles, pour d'autres temps : palais de justice monumentaux matérialisant tout à la fois la noblesse et les servitudes d'une fonction, établissements pénitentiaires vétustes, souvent inadaptés, correspondant à une notion d'exclusion du condamné qu'il fallait retrancher de la société.

Quels que soient la bonne volonté des hommes, le talent des magistrats, la compétence des fonctionnaires, le dévouement des éducateurs, l'institution s'adapte difficilement aux nécessités du monde moderne.

Cette adaptation est, bien sûr, une question de moyens : on ne rattrape pas, en quelques années, des décennies de retard, et les efforts de mes prédécesseurs doivent être poursuivis très vigoureusement.

C'est aussi — je dirai même d'abord — affaire de volonté et de détermination dans la définition d'une politique judiciaire, qui doit être faite de continuité pour la prise en charge de l'œuvre considérable déjà accomplie et d'innovation dans la recherche des meilleures solutions.

Chacun perçoit déjà le nouveau visage de la justice : des pans entiers de notre législation ont été renouvelés, des équipements plus modernes sortent de terre. C'est la promesse d'une phase nouvelle, d'une phase d'application. Le projet de budget que je présente à l'Assemblée nationale montre bien que le Gouvernement entend faire de la modernisation de la justice une priorité nationale et que le ministre de la justice doit avoir les moyens de cette politique.

En quinze ans, et plus particulièrement au cours des deux dernières législatures, une œuvre considérable a été accomplie par la V<sup>e</sup> République en matière judiciaire. Cet effort, parfois ignoré du grand public, qui ne se rend pas toujours compte des modifications fondamentales apportées à la justice, a été accompli grâce à une très fructueuse collaboration entre le Gouvernement et le Parlement, en particulier sous l'impulsion de votre commission des lois et des éminents juristes qui la composent et l'animent.

Je voudrais ici rendre un particulier hommage au talent des rapporteurs de vos deux commissions spécialisées. M. Germain Sprauer, qui pour la première fois intervient au nom de la commission des finances, a montré sa maîtrise du sujet qui nous intéresse aujourd'hui ; M. Bernard Marie, par les rapports qu'il a déjà présentés à plusieurs reprises et par le rôle actif qu'il a assumé, a su prendre une place déterminante dans l'évolution de la justice depuis plusieurs années.

Je voudrais rendre hommage à l'action de mes prédécesseurs à la chancellerie, celle de M. René Plevin qui a permis, sur beaucoup de plans, des progrès très importants et aussi celle de M. Jean Foyer, qui préside votre commission des lois avec le talent et l'autorité que nous lui connaissons. Je dois dire combien ses avis me sont précieux et combien la tâche qu'il ne cesse d'accomplir m'est indispensable.

En matière civile, je citerai seulement les principaux textes qui vont progressivement remodeler notre société, pour y introduire plus d'équité et d'égalité dans les rapports humains. Ce sont les lois sur l'autorité parentale, sur la filiation, sur la nationalité, le régime des pensions alimentaires qui confirment, en droit, l'égalité de l'homme et de la femme et donnent les moyens de la faire respecter.

En matière économique et commerciale, pour assurer notamment la protection des épargnants, sont intervenus, en particulier, la loi renforçant les pouvoirs de la commission des opérations de bourse, la loi relative aux sociétés civiles et la réglementation de la profession d'agent immobilier.

Un autre ensemble de textes ont cherché à renforcer les droits individuels des citoyens, en particulier la loi du 17 juillet 1970, créant le contrôle judiciaire, réglementant la détention provisoire, étendant la semi-liberté et le sursis avec mise à l'épreuve, prévoyant l'indemnisation de personnes incarcérées à tort.

Voilà le bilan d'une œuvre législative exceptionnelle. Nous parvenons, je crois, à une phase nouvelle, qui doit être une phase d'assimilation, de mise en pratique progressive et d'adaptation, si besoin est, à la lumière de l'expérience.

La modernisation du fonctionnement de la justice a également été entreprise avec vigueur par mes prédécesseurs, toujours soutenus dans cette action par le Parlement et en particulier par votre commission des lois. Ils ont cherché d'abord à mieux utiliser les magistrats par diverses réformes : certaines affaires peuvent être jugées par un juge unique. Le jugement des conventions a été simplifié : le personnel des tribunaux d'instance et de grande instance a été fusionné, ce qui permet d'affecter les

magistrats là où ils sont le plus demandés, répondant au vœu que vient d'exprimer M. Bernard Marie ; la compétence des tribunaux d'instance, anciennes justices de paix, dont l'accès est à la fois plus simple et moins coûteux, a été étendue.

Citons encore la modification de la procédure de mise en état des affaires et, enfin, le travail considérable accompli dans le domaine de la procédure civile. Pendant des années, une commission s'est réunie sous l'active présidence de M. Jean Foyer ; elle poursuit une tâche fondamentale de rénovation et je sais que le travail de codification, qui répond au vœu unanime des praticiens — M. Bernard Marie vient d'y faire allusion — sera mené à son terme au cours de l'année 1974.

En ce qui concerne la région parisienne et pour décongestionner le tribunal de Paris, une précédente législature avait adopté le principe de la création de trois nouveaux grands tribunaux dans les départements de la couronne. Leur mise en place se poursuit : celui de Bobigny vient d'acquiescer sa pleine compétence ; les deux autres, déjà dotés d'une compétence limitée à certaines affaires, recevront pleine compétence dans les prochaines années et dès 1974 pour celui de Nanterre qui siègera dans un palais de justice neuf.

La mise en place des tribunaux périphériques s'accompagne, je dois le souligner, d'un grand effort de rationalisation du travail judiciaire. Des expériences d'automatisation sont, par exemple, menées dans les tribunaux de grande instance, qui se traduisent par une réduction importante des délais de délivrance des actes. Dans le même temps, plusieurs cours d'appel, sous l'impulsion de leurs chefs, se réorganisent et la Cour de cassation a pu réduire, dans de notables proportions, ses délais de jugement. Dans tous les cas, c'est à une coopération confiante entre magistrats, secrétaires-greffiers et auxiliaires de la justice que ces progrès sont dus. Je le constate avec plaisir et je souhaite qu'elle se généralise.

C'est donc une œuvre considérable, qui jette des bases solides pour l'adaptation de la justice à notre temps. Mais quel bouleversement dans les usages, quel changement dans le fonctionnement quotidien, quel surcroît de tâches pour les magistrats, les fonctionnaires, les auxiliaires de justice ! Le rôle de la garde des sceaux est de veiller, avec ténacité et persévérance, à la mise en œuvre de ces grandes réformes.

Je voudrais insister sur quelques réformes particulières, pour signaler à l'Assemblée les problèmes que pose leur application.

L'aide judiciaire, d'abord. Désormais, tous ceux dont les revenus mensuels sont inférieurs à 900 francs peuvent obtenir gratuitement l'assistance d'un avocat et ne supportent aucun frais du procès ; les justiciables dont les revenus sont inférieurs à 1.500 francs peuvent faire prendre en charge par l'Etat la majeure partie du coût de leur procès. Corrélativement, les avocats qui, jusqu'à présent, plaidaient gratuitement dans les affaires bénéficiant de l'assistance judiciaire, reçoivent de l'Etat une indemnité qui, sans porter atteinte à leur indépendance, constitue un appoint non négligeable, notamment au début de leur carrière.

Cette réforme est entrée en vigueur il y a un an. J'en donnerai un bilan complet dès le mois de janvier prochain. Mais, des sondages que j'ai fait effectuer, il résulte une nette augmentation des demandes d'aide judiciaire, de l'ordre de 60 p. 100 dans les tribunaux de grande instance, de 50 p. 100 dans les cours d'appel. C'est la preuve que la loi que vous avez votée correspondait bien à un besoin réel des justiciables.

Son application entraîne, certes, un surcroît de tâches puisque les dossiers sont plus complexes et plus nombreux et qu'ils nécessitent des liaisons avec d'autres administrations. Pour lui donner toute son efficacité, je vous propose de renforcer les effectifs fonctionnaires des secrétariats-greffes et d'organiser dans les tribunaux de grande instance les plus importants de véritables services d'aide judiciaire.

La fusion des professions est une autre grande réforme. Attendue depuis si longtemps, décidée par la loi du 31 décembre 1971, elle est entrée en vigueur le 16 septembre 1972.

**M. Edouard Frédéric-Dupont. Hélas !**

**M. le garde des sceaux.** Entre-temps, trente-cinq décrets et arrêtés d'application ont été publiés après une large consultation des professions.

Cette réforme est une réussite. Elle s'applique de manière très satisfaisante. Elle est l'œuvre, non seulement du législateur, mais surtout des avocats et des anciens avoués, qui ont ainsi montré, une fois de plus, leur souci d'une justice moderne.

A ce sujet, je voudrais vous dire quelques mots de l'indemnisation consécutive à la suppression des offices d'avoués.

Il apparaît que le prix moyen des offices résultant des déclarations des commissions régionales est très largement supérieur



aux estimations faites en janvier 1972 sur la base du coefficient moyen constaté dans les cessions amiables au cours des dix années ayant précédé l'année 1970.

Cette augmentation influe sur la charge de trésorerie du fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat dont le volume global de dépenses se trouve accru de 46 p. 100 par rapport aux prévisions, atteignant 879 millions de francs, estimation mars 1976. Le produit annuel de la taxe parafiscale est évalué à environ 62 millions de francs.

Pour financer cette augmentation, une ouverture de crédit de 75 millions de francs, assortie de la garantie de l'Etat, a été accordée par la Caisse des dépôts et consignations au fonds d'organisation.

Autre réforme, l'institution du juge unique, qui permet naturellement de mieux utiliser les magistrats, de donner au juge plus de responsabilité et donc d'autorité. Mais la multiplication des formations de jugement qu'elle entraîne implique naturellement une multiplication corrélatrice des magistrats du parquet, des secrétaires-greffiers et des locaux.

Enfin, un autre grave problème d'application est posé par la loi sur les chèques :

De 800.000 chèques sans provision en 1971, on atteindra vraisemblablement plus de 2.000.000 en 1973. Avec le texte actuel, il faudrait 90 magistrats et 350 fonctionnaires à temps complet pour appliquer la loi en octobre 1974 comme il était prévu ; je ne crois pas que ce soit la meilleure utilisation des deniers publics. Sans doute faudra-t-il recourir à des moyens plus efficaces. Je serai donc amené à vous saisir d'un projet de texte actuellement en cours de préparation.

Telles sont les réformes annoncées par mes prédécesseurs et les lois que vous avez votées. Ma politique consiste donc à les mettre en œuvre et à dégager les moyens nécessaires à leur application.

Le Gouvernement souhaite poursuivre cette œuvre en s'appuyant sur certains principes clairs, ayant présent à l'esprit l'idée que la justice est d'abord une des fonctions fondamentales de l'Etat et qu'à ce titre elle doit bénéficier d'une priorité nationale. Mais en même temps, le Gouvernement a le souci de consacrer encore plus le rôle du ministère de la justice comme celui d'un véritable service public social, ainsi que l'a souligné, il y a un instant, M. Bernard Marie.

Elément essentiel de la souveraineté, fonction fondamentale de l'Etat, la justice ne doit pas être contestée et, pour cela, une politique judiciaire dynamique doit porter dans trois directions principales : l'humanisation de la justice ; le renforcement des droits de l'individu ; une recherche constante pour appréhender plus efficacement la criminalité.

Humaniser la justice, c'est la rendre plus proche, moins coûteuse, c'est-à-dire accessible en même temps que plus rapide et plus efficace.

Il est certain que, dans ce domaine, un grand pas a été fait avec la réforme de l'aide judiciaire et la fusion des professions ; mais il faut encore, pour aboutir, une volonté politique certaine et des moyens.

Pour obtenir une justice plus accessible, je compte sur la collaboration de tous, magistrats, fonctionnaires, membres des professions judiciaires et juridiques. Il est temps d'abandonner un formalisme dépassé, un langage difficile à comprendre. Il est temps de développer les formes nouvelles et modernes d'accueil et de consultation. Les palais de justice doivent s'ouvrir au public.

Obtenir une justice plus rapide, cela veut dire que l'on délaisse ce qui, dans la procédure, est accessoire, tout ce qui, dans la forme, est source de moyens dilatoires, pour s'en tenir aux moyens substantiels ou qui constituent un droit de la défense. Que le juge aille rapidement au fait et aux questions décisives, qu'il ait les moyens de surmonter les obstacles de forme que certaines parties introduisent de mauvaise foi. Il faut résoudre rapidement les conflits de compétence. C'est, bien sûr, une question de moyens ; c'est aussi, vous en conviendrez, une question d'état d'esprit.

Une justice plus efficace, c'est aussi une justice dont les décisions sont exécutées. Elles le seront d'autant mieux qu'elles interviendront rapidement à un moment où les faits sont dans les mémoires, où la décision est encore utile ; elles le seront d'autant mieux qu'elles seront rendues dans un langage clair et accessible ; elles le seront d'autant mieux si un magistrat est spécialement chargé de suivre cette exécution, comme vous en avez d'ailleurs décidé.

La seconde ligne de force de la politique judiciaire, c'est le renforcement des droits de l'individu. Il procède du même esprit, car si la justice est accessible et efficace, l'individu se trouvera mieux protégé.

L'un de mes premiers soucis, à cet égard, est le nombre considérable des détenus à titre provisoire ; votre commission des lois y a fait allusion. La détention avant jugement dont le législateur a voulu à juste titre qu'elle soit l'exception, atteint encore un pourcentage beaucoup trop élevé. C'est une question de moyens, pour que l'instruction soit plus rapide ; c'est aussi une question de volonté, pour faire entrer la loi dans les faits. Les dispositions de procédure pénale que je serai amené à vous demander d'adopter, doivent être un élément essentiel pour avancer dans la voie que la loi a tracée.

Renforcer les droits de l'individu, c'est enfin s'efforcer, dans le domaine de la détention, de ne pas ajouter des conditions inhumaines à la peine de privation de la liberté qui est déjà, en elle-même, dure à supporter.

Appréhender efficacement la criminalité, c'est mettre en œuvre une politique criminelle adaptée à la délinquance complexe qui est celle de notre société, une politique criminelle qui fasse appel concurremment aux idées de prévention, de traitement et d'intimidation. A cet égard, s'il y a beaucoup à faire sur le plan de la législation, c'est moins pour édicter de nouvelles règles que pour adopter, simplifier, codifier celles qui existent. Se pose, alors, la question de la refonte du code pénal.

Ce code a naturellement vieilli. Il vise des incriminations que l'état de notre société et de nos mœurs rend largement dépassées, tandis que les textes qui permettraient d'appréhender la délinquance moderne restent touffus, donc difficilement applicables. La révision du code pénal, c'est une mise à jour, mais c'est aussi le moyen de rendre claire, et donc dissuasive, toute la législation pénale qui vise de grands secteurs de la délinquance actuelle, dans le domaine de l'urbanisme par exemple, de l'environnement, de la fraude fiscale et à la consommation et dans le domaine des affaires commerciales et financières.

A ces affaires nouvelles, qui accroissent la tâche de la justice parce que le besoin de son intervention se fait sentir de façon pressante, doit, dans d'autres domaines, correspondre une dépenalisation. En effet, certaines instances encombrant les tribunaux, alors que l'intervention du juge y est souvent inutile. Lorsqu'il ne s'agit pas de trancher, mais d'appliquer quasi automatiquement une législation si souvent enfreinte, qu'elle montre son inadéquation manifeste.

Il serait anormal, voire dangereux, que la surcharge des tribunaux conduise le magistrat à délaisser de lui-même l'application de certaines lois, faute de moyens. C'est au législateur qu'il appartient de fixer ce choix, en tenant compte des possibilités. Vous pouvez être assurés que j'aurai pour souci, chaque fois, de vous éclairer sur les conditions véritables d'application des diverses législations.

En suivant ces principes, nous parviendrons à redonner sa place à la justice.

Mais leur mise en œuvre montre bien que, si rendre la justice est un des éléments essentiels de la souveraineté de l'Etat, elle doit être aussi conçue comme un service public à la vocation sociale très marquée.

Cette vocation se retrouve d'abord dans la nécessité de la prévention.

La criminalité est souvent le reflet des carences d'une société et la seule intimidation est alors inefficace. Il nous faut, au contraire, chercher avec persévérance comment prévenir la délinquance, en agissant sur les structures sociales, sur les mentalités, en éduquant, en informant, pour atteindre ses véritables origines.

Dans ce domaine de la prévention, le ministère de la justice ne peut agir isolément. Il partage cette mission avec beaucoup d'autres départements et doit prendre, en tout cas, la responsabilité de l'initiative, de la recherche et de la coordination.

Cette vocation de service public social est manifeste pour ce qui concerne l'éducation surveillée. Le législateur a conféré au droit de l'enfance une originalité certaine, en donnant au magistrat un rôle qui n'est qu'accessoirement répressif et qui est avant tout préventif et curatif. Dans ce domaine, le magistrat n'est plus seul ; son action s'entoure de l'avis d'experts et se prolonge par une œuvre d'éducation.

On n'insistera jamais assez sur le rôle primordial de l'éducation surveillée. C'est un rôle difficile qui cumule les difficultés de l'enseignement et celles de la justice, mais qui doit être au premier rang des préoccupations. Car une génération se juge sur la façon dont elle sait donner une place aux jeunes dans la société et, en particulier, à ceux qui éprouvent des difficultés à s'adapter.

Il faut à tout prix éviter qu'un système n'aboutisse à un rejet, à un entraînement vers des formes de plus en plus graves d'inadaptation et de délinquance. Dans ce domaine, la récidive

est la marque de l'échec, la preuve de l'insuffisance. C'est dire combien la notion de service public social doit être aussi présente dans ce secteur si difficile.

Mais on doit aussi la retrouver dans l'administration pénitentiaire.

Il s'agit d'abord de privilégier, comme vous l'avez souhaité, le milieu ouvert, en disposant d'un personnel suffisamment nombreux et qualifié pour la tâche sociale délicate qui lui est confiée.

Il s'agit, ensuite, de favoriser la réinsertion sociale du condamné. Elle doit être à la base de la politique pénitentiaire. L'ambition d'une société n'est pas d'exclure et, s'il faut punir, la peine doit être adaptée tant au délinquant qu'au délit pour être efficace. On a trop insisté sur les dangers de la courte peine d'emprisonnement pour qu'il soit nécessaire que j'y revienne. On connaît trop les taux de récidive pour qu'il ne soit indispensable de développer les peines en milieu ouvert, ou d'assurer au détenu une transition entre la période de détention et la liberté.

Le respect de la dignité du détenu est un des éléments essentiels pour lui permettre de retrouver sa place dans la société.

A partir de ces principes, que je suis venu exposer à votre commission des lois en juin dernier, et sans attendre le vote du budget, j'ai mis en œuvre un certain nombre de projets immédiatement réalisables dans les domaines de la justice civile et des services judiciaires, de la politique criminelle, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée.

Dans l'action que j'ai entreprise, j'ai été guidé par le souci d'aider l'ensemble du corps de la magistrature. Je sais que, depuis longtemps, c'est dans des conditions matérielles difficiles que les magistrats accomplissent leur tâche avec un sens du devoir et une conscience qui leur a fait surmonter les obstacles. C'est bien grâce à eux si la machine judiciaire a continué à fonctionner malgré ces difficultés.

Telle est, je crois, la première idée qui doit être présente à l'esprit d'un garde des sceaux lorsqu'il définit les grandes lignes de son action.

En matière de justice civile, et pour que le juge soit plus accessible, plus disponible et que son intervention soit plus réaliste, la commission de réforme de la procédure civile, présidée par M. Jean Foyer, a retenu mes propositions. Au prix d'un important travail, elle a mis au point des textes qui pourront être publiés avant la fin de l'année.

Je réponds ainsi au vœu exprimé par M. Bernard Marie.

**M. Bernard Marie.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**M. le garde des sceaux.** Il s'agit, je le rappelle, des textes d'application de la loi du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution des peines. Ce juge sera doté de moyens d'intervention et de pouvoirs d'impulsion dont je souhaite qu'il use avec autorité et clairvoyance.

Il s'agit aussi de l'extension du domaine de l'exécution provisoire, seul moyen de lutter contre les abus de procédure et, enfin, de l'extension des pouvoirs du juge unique, étant précisé que ce magistrat pourra toujours, de manière spontanée ou provoquée, renvoyer devant une formation collégiale du tribunal telle ou telle affaire qu'il estimera préférable de voir débattre devant trois magistrats.

D'autre part, un juge unique, en la personne du président du tribunal de grande instance, se verra octroyer de nouveaux moyens : en la forme des référés, il pourra, toutes les fois que les demandes ne sont pas sérieusement contestables, allouer au créancier d'aliments ou à la victime d'un accident corporel généralement dans le besoin, une avance substantielle sur le montant de la pension ou de l'indemnité à laquelle il est déjà acquis qu'il peut légitimement prétendre.

Ce même magistrat, statuant en la même forme, pourra utilement intervenir pour prescrire toutes mesures conservatoires ou de remise en état, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser une situation ou un trouble manifestement illicite.

D'autres dispositions doivent être citées, comme le règlement rapide des conflits de compétence, ou le développement de l'alde judiciaire provisoire et son extension automatique aux procédures d'exécution après jugement, ou l'expertise civile, puisque les textes d'application de la loi du 29 juillet 1971 vont paraître très prochainement.

Mais je voudrais insister sur quelques points qui ont retenu l'attention.

En ce qui concerne la carte judiciaire, et après l'avoir dit à votre commission des lois qui m'avait interrogé à ce sujet, je confirme qu'il n'est envisagé aucune suppression de cours d'appel ou de tribunaux de grande instance et d'instance.

Pour ce qui est du langage judiciaire, affaire irritante, sujet d'ironie déjà très ancien, c'est peut-être faire preuve de présomption que d'annoncer sa réforme. Pour ma part, j'ai pensé qu'il fallait l'entreprendre d'une manière très pratique.

Il ne s'agit pas de remplacer des termes techniques qui ont une signification précise par des termes plus communs, mais qui pourraient conduire à des confusions. Il s'agit de revoir les formules, les modèles, pour que les actes de procédure et les jugements soient présentés matériellement et intellectuellement de façon, sinon plus attrayante, du moins plus accessible. Cette œuvre demande patience et minutie de la part du groupe de travail qui vient de commencer ses travaux.

En ce qui concerne l'année judiciaire, que M. Bernard Marie a évoquée, le principe de la réforme que j'ai décidée est simple : la justice est un service public permanent et, à ce titre, doit fonctionner tout au long de l'année.

Il n'est pas touché à la durée des congés des magistrats et des fonctionnaires telle qu'elle est fixée par leur statut, pas plus qu'il n'est touché à l'organisation du travail des auxiliaires de justice. Il s'agit simplement d'obtenir que les affaires civiles, comme c'est le cas pour les affaires pénales, puissent être jugées pendant l'été si les parties le souhaitent.

**M. Pierre-Charles Krieg.** C'est excellent !

**M. le garde des sceaux.** L'alignement de l'année judiciaire sur l'année civile doit conduire à ces résultats.

Le magistrat chargé des relations avec le public, enfin : c'est par une circulaire du 9 mai 1973 que j'ai prévu sa création au sein de chaque tribunal de grande instance.

Comment expliquer et justifier cette innovation ?

Nous savons tous, nous qui sommes des élus, quelle distance sépare, en fait, le public de l'administration et, plus encore, ce même public des juridictions.

**M. André Fanton.** Très bien !

**M. le garde des sceaux.** Votre courrier, chaque jour, vous fait trop connaître l'étendue et l'urgence de la nécessité d'une approche réciproque plus confiante du monde judiciaire et du public.

Eh bien ! C'est dans cette voie que j'entends poursuivre mes efforts en vue d'une plus grande humanisation de la justice.

Cet effort, je le déclare nettement ici, je souhaite le mener, non pas contre telle ou telle profession juridique ou judiciaire, mais, au contraire, dans le seul intérêt de la masse des justiciables et notamment des plus démunis et des plus malheureux.

Et combien je me réjouirai de voir ce magistrat chargé des relations avec le public travailler en liaison étroite et en confiance avec les barreaux, dont je vois avec satisfaction qu'ils se montrent prêts à développer les formules de consultations gratuites qu'ils ont déjà instituées dans certaines juridictions.

Ce magistrat — qui devra s'abstenir de toute consultation d'ordre juridique et conserver sa liberté de décision — aura mission, sous l'autorité des chefs du tribunal, de diriger les services d'accueil créés ou à créer, de répondre aux requêtes multiples qui circulent interminablement de service à service, en bref de constituer un lien vivant et efficace entre une compagnie judiciaire et le monde extérieur.

Je n'ai pas voulu sacrifier au modernisme ambiant. J'entends seulement rendre service à mes concitoyens en leur faisant mieux connaître et apprécier les juges, les fonctionnaires et tous les auxiliaires de la justice.

En matière criminelle, l'opinion publique se montre très sensible à une montée assez nette de la délinquance, notamment dans les grands centres urbains.

Pour faire face à cette situation, compte tenu de la pénurie des moyens, du vieillissement de certains textes, de la lourdeur de quelques procédures et, parfois aussi, de l'incertitude des méthodes, j'ai défini un programme d'ensemble comportant à la fois des orientations nouvelles en matière de politique criminelle et la réalisation d'un certain nombre d'études et de projets.

De nombreux professeurs de droits, avocats, fonctionnaires ainsi que des magistrats, constitués en huit groupes de travail se réunissent depuis quelques jours à la chancellerie pour approfondir un certain nombre de problèmes particulièrement importants dans le domaine de la connaissance et du traitement de certaines formes de criminalité. Ils tentent de répondre à

des questions particulièrement importantes et complexes dont dépend la refonte d'ensemble du code pénal, qui se trouve ainsi amorcée.

En abordant les aspects nouveaux de la délinquance financière, les problèmes de la décriminalisation et de la dépenalisation, en recherchant des substituts aux courtes peines d'emprisonnement, en réformant le casier judiciaire, c'est en fait à une véritable actualisation du droit pénal que je procède avec l'aide de ces groupes de travail.

En plus de ces travaux de réflexion et de proposition, qui doivent trouver leur conclusion sur le plan législatif ou réglementaire, un important projet de loi de procédure pénale a été déposé au mois d'août 1973 sur le bureau de votre assemblée. Ce projet a trait à la limitation de la détention provisoire, à l'assouplissement de la procédure de flagrant délit et à la publicité des audiences de la chambre d'accusation.

D'autres textes sont en cours d'élaboration, l'un concernant la sécurité routière, et un autre, relatif à la procédure pénale, prévoyant la généralisation du juge unique en matière correctionnelle, la spécialisation des juridictions en matière financière, l'unification de la compétence en matière de blessures volontaires et involontaires, l'aménagement des procédures en matière de citation et de signification.

L'administration pénitentiaire a été l'une de mes premières préoccupations. J'ai visité plusieurs maisons d'arrêt et maisons centrales, et j'ai été amené à prendre déjà un certain nombre de décisions.

En matière d'équipement, les uns sont d'application immédiate, les autres ne produiront leur effet qu'à moyen ou long terme. Toutes, cependant, participent du même esprit.

J'ai tout d'abord prescrit la désaffectation de deux maisons d'arrêt particulièrement vétustes : celle de Boulogne-sur-Mer et celle de Laon. Leur maintien en service aurait en effet présenté des risques graves pour la sécurité du personnel pénitentiaire et de la population pénale.

Dans un certain nombre d'établissements, en attendant qu'ils puissent être rénovés ou reconstruits, des travaux seront immédiatement entrepris pour y aménager des conditions de vie décentes. C'est ainsi que le chauffage sera installé ou complété dans soixante et une prisons. Des travaux de peinture seront effectués le plus rapidement possible partout où cela est nécessaire. Les installations sanitaires seront rénovées ou aménagées dès le début de l'année prochaine.

Voilà pour les réalisations immédiates.

Dans une perspective plus lointaine, il me paraît nécessaire de jeter les bases d'une conception nouvelle de l'établissement pénitentiaire. J'ai donc provoqué la constitution d'un groupe de travail chargé de définir les lignes directrices de ce que sera la prison de demain.

J'ai prescrit d'autres mesures de portée générale concernant le régime de détention et notamment la mise en vente dans toutes les cantines de livres de poche et, ce qui est plus important qu'on ne le pense, de montres d'un modèle courant.

D'autres mesures concernent l'activité professionnelle des détenus. Avec l'accord de M. le Premier ministre, les services de la formation permanente vont être encore plus étroitement associés à l'éducation et à la formation des condamnés. De plus, j'ai chargé un certain nombre de spécialistes d'approfondir le problème du travail pénal et celui du pécule et de formuler toutes propositions utiles dans ce domaine.

Je voudrais ici aborder un problème auquel je suis personnellement très sensible : celui des suicides en milieu pénitentiaire.

Je sais bien que le suicide est un phénomène général, encore mal connu et mal expliqué, mais quand il s'agit de personnes qui nous sont confiées et dont nous avons la responsabilité, c'est, croyez-le bien, pour le garde des sceaux, un problème grave et douloureux.

Les remèdes sont très variables, aussi divers que les causes ; il faut limiter au maximum la détention provisoire, améliorer les conditions physiques et morales de détention, conserver au détenu un lien avec sa famille, accentuer l'effort de préparation à la libération.

Je crois que toutes les mesures qui sont prises, et qui ont pour but l'amélioration du fonctionnement de la justice, la modernisation des prisons, la recherche du reclassement, vont bien dans ce sens.

Pour compléter ces mesures d'ordre général, j'ai demandé également à un certain nombre d'experts de rechercher, à partir de cas concrets, les causes des suicides des détenus, afin de pouvoir mener une action préventive plus spécifique dans ce domaine.

Je dois dire d'ailleurs que toute action dans le domaine pénitentiaire repose essentiellement sur son personnel ; c'est grâce à sa collaboration persévérante que les mesures décidées pourront prendre leur plein effet, et je crois qu'il en sera le premier bénéficiaire ; son cadre de travail sera amélioré ; les conditions de son action seront facilitées.

Ce personnel a montré qu'il a toujours eu à cœur d'appliquer les réformes nouvelles, et c'est mon souci de faciliter sa tâche, dont je sais combien elle exige d'autorité et de sang-froid.

L'éducation surveillée, je l'ai dit, est un domaine aussi essentiel que difficile. Une certaine harmonisation des méthodes éducatives est à rechercher, ainsi qu'une meilleure coordination entre le secteur privé et le secteur public avec la constitution d'un secteur privé spécialisé pour les mineurs relevant du ministère de la justice et une utilisation optimale des moyens existants lorsqu'ils se trouvent, soit géographiquement, soit sectoriellement, mal adaptés.

Diverses mesures s'inscrivent déjà dans les perspectives que je viens de définir.

C'est tout d'abord la mise à jour permanente de l'inventaire des établissements et des services, tant publics que privés, relevant de l'éducation surveillée. Cet inventaire, établi par région, aura une double utilité : il permettra à chaque juridiction de connaître très exactement l'éventail des possibilités qui lui sont offertes ; il complètera, en ce qui concerne les institutions privées, l'information du ministère qui pourra ainsi, à tout moment, suivre efficacement l'application de sa politique d'équipement.

En matière statutaire, ont été obtenus des aménagements des règles régissant les corps des personnels administratifs et de formation professionnelle dont les carrières se trouvent ainsi notablement améliorées. En outre, je poursuis les contacts avec les ministères intéressés pour l'élaboration d'un statut des psychologues et pour la modification des textes applicables tant au personnel éducatif qu'aux agents des catégories C et D.

L'effort fait en faveur des personnels de l'éducation surveillée s'impose, en effet, qu'il s'agisse des directeurs du personnel éducatif ou de formation professionnelle, des psychologues ou des agents de service. Les représentants de toutes les catégories qu'il m'a été donné de rencontrer m'ont fait à cet égard la meilleure impression et m'ont surtout frappé par la passion qu'ils apportent à l'exercice de leur fonction.

Enfin, conformément à ce que j'ai dit devant votre commission des lois, j'ai soumis à l'examen des groupes de travail, composés de praticiens, trois des problèmes les plus urgents.

Le premier de ces groupes étudiera le rôle respectif du juge des enfants, de l'éducateur et des services de l'action sanitaire et sociale.

Le second recherchera les solutions à mettre en œuvre pour la prise en charge des mineurs les plus difficiles, mal tolérés par les structures existantes pour des raisons qu'il convient de définir et de surmonter.

Le troisième enfin, sera chargé de concevoir l'organisation de la prise en charge post-pénale des mineurs ayant fait l'objet d'une incarcération. En dehors de son rôle moral, une telle action de suite doit constituer, en effet, une forme très efficace de prévention de la récidive.

Sans doute pouvons-nous tirer de cet aperçu global un sentiment de satisfaction, mais il ne suffit pas pour qu'un budget soit satisfaisant, que son montant soit élevé. Le budget de 1974 représente un effort considérable consenti par le Gouvernement en faveur de la justice. Il peut être mesuré de plusieurs façons.

Mon analyse sera facilitée par les rapports complets que MM. Germain Sprauer et Bernard Marie vous ont présentés, ce dont je les remercie. Vous y avez trouvé réponse à la plupart des questions particulières qui peuvent se poser.

Je me bornerai à rappeler que les crédits de paiement s'élèvent à 1.735 millions, dont 1.647 correspondent aux dépenses ordinaires et 88 aux dépenses en capital. La comparaison avec les budgets antérieurs fait ressortir une progression exceptionnelle, tant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement qu'en ce qui concerne les dépenses en capital.

Par rapport au budget de 1973, le budget de fonctionnement de 1974 est en progression de 18,11 p. 100.

Ce pourcentage est supérieur à celui enregistré l'an passé — 18,09 p. 100. Il porte cependant sur un montant de crédits plus élevé. D'autre part, il est intégré à celui des dépenses ordinaires civiles de l'Etat, qui ne progresse d'une année sur l'autre que de 14,4 p. 100.

C'est principalement le nombre des créations d'emplois qui explique ces pourcentages, comme les rapporteurs l'ont justement souligné.

Les 2.035 emplois nouveaux, compte non tenu de 27 postes obtenus pour l'école nationale de la magistrature, sont à comparer aux 1.281 emplois obtenus en 1973, soit une progression

de 59 p. 100. Exception faite de l'année 1967, date de la réforme des greffes qui avait impliqué la création de 4.290 emplois, le budget 1974 est, sur ce plan, sans précédent. Je rappelle, en effet, qu'au cours des quatre années passées, qui avaient cependant marqué un très net redressement, il n'avait été créé au total que 4.870 emplois.

Au niveau des autorisations de programme, la progression est non moins considérable, puisqu'elle atteint 54 p. 100 du montant obtenu en 1973.

Comparés à ceux obtenus les années antérieures, les 184 millions d'autorisation de programme de 1974 permettent d'affirmer que ce budget d'équipement est le meilleur qu'ait jamais connu le ministère de la justice.

Mais ces chiffres ne prennent tout leur sens que mis en face de ceux des autres ministères. Le pourcentage de progression globale du budget de fonctionnement — 18,11 p. 100 — place la justice au second rang de tous les ministères civils et militaires. Seul le ministère des affaires culturelles connaît un taux de croissance comparable.

En ce qui concerne le pourcentage de progression des créations d'emplois, avec un taux de 6,92 p. 100, la justice vient largement en tête, puisque la progression moyenne de l'ensemble des budgets civils ne s'élève qu'à 2,01 p. 100. En valeur absolue, elle n'est précédée que par deux ministères, l'éducation nationale et l'intérieur, dont les volumes sont sans comparaison possible.

La place du budget de la justice dans le budget de l'Etat s'améliore donc.

Dans l'ensemble des opérations à caractère définitif, à l'exclusion des budgets annexes, il représente 0,74 p. 100 du budget de l'Etat contre 0,63 p. 100 en 1970.

La même progression se fait sentir au niveau des dépenses civiles ordinaires. Il représente 0,97 p. 100 du budget de l'Etat, pourcentage peu éloigné désormais du 1 p. 100 auquel faisait allusion M. le rapporteur de la commission des lois.

En ce qui concerne les dépenses civiles en capital, les autorisations de programme et les crédits de paiement représentent respectivement 0,64 p. 100 et 0,34 p. 100 du budget de l'Etat. Ces pourcentages s'établissaient à 0,42 p. 100 et 0,40 p. 100 en 1973. La légère diminution des taux afférents aux crédits de paiement ne doit pas induire en erreur. Elle ne traduit pas un ralentissement de la politique d'équipement du ministère. L'explication est à rechercher, d'une part, dans le retard pris dans la réalisation d'une importante opération de l'administration pénitentiaire, d'autre part, dans le fait que, lorsqu'une administration lance de grands équipements, les autorisations de programme ne se traduisent, la première année, que par de faibles crédits de paiement.

Je pourrais multiplier les indices chiffrés de cet important effort budgétaire. Je ne le ferai pas. Vous les retrouverez parfaitement décrits dans les rapports de votre commission des finances et de votre commission des lois. Il me paraît, en effet, plus utile de vous dire ce qui, à mes yeux, les caractérise.

Je ferai cependant quatre observations.

L'effort budgétaire porte cette année tant sur les dépenses de fonctionnement que sur les crédits d'équipement. Ceci est nouveau pour le ministère de la justice, dont on a souvent placé le responsable, au cours des années récentes, devant le choix draconien de privilégier les uns au détriment des autres. A partir de 1974, la politique d'équipement sera accompagnée par une vigoureuse politique de recrutement.

Il y a lieu ensuite de noter que l'effort budgétaire porte cette année sur les trois grands secteurs d'activité du ministère.

Certes, en première analyse — et M. Bernard Marie l'a bien remarqué — les services judiciaires apparaissent comme privilégiés, puisque plus de la moitié des emplois et des autorisations de programme leur sont affectés. En fait, l'effort budgétaire est plus équilibré entre services qu'il n'y paraît. Une partie des emplois de magistrats et de fonctionnaires créés au titre des services judiciaires correspond aux services des juges de l'application des peines, qui sont associés de plus en plus étroitement au fonctionnement de l'administration pénitentiaire, et aux services des juges des enfants, véritable épine dorsale du service de l'éducation surveillée.

On remarquera également que le budget traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre un effort déjà commencé en 1972. Ceci résulte à l'évidence des rapports que l'on peut établir non plus entre les budgets 1974 et 1973, mais entre les budgets 1974 et 1972. Sur ces bases, le pourcentage de progression globale des dépenses ordinaires est de 40 p. 100, alors qu'il n'est que de 30 p. 100 pour l'ensemble des dépenses

civiles de l'Etat. Quant aux autorisations de programme, c'est une progression de 120 p. 100 qu'elles accusent entre ces deux années. Il s'agit donc, dans tous les domaines, de soutenir un effort déjà amorcé.

Pouvait-on faire plus ? C'est sûrement la question que vous vous posez en l'écoutant. Franchement, je ne le crois pas. En effet, il est aisé de créer des emplois dans une loi de finances ; il est beaucoup plus difficile de recruter les agents qui doivent les occuper, lorsqu'ils sont en nombre, en respectant l'impératif de qualité. Si une contrainte de ce type n'existe pas en matière d'équipement, ce n'est pas dire qu'une administration, qui en a perdu l'habitude, puisse du jour au lendemain tripler, voire seulement doubler sa dotation. Aussi je conclus, pour ma part, que, sur l'essentiel, le Gouvernement ne pouvait pas faire plus cette année en faveur de la justice. A mon sens, ce budget répond bien aux problèmes de l'heure.

Deux cent quarante emplois de magistrats seront créés, contre 126 en 1973. Ce chiffre n'a jamais été atteint. Aussi votre commission a-t-elle insisté pour que soit maintenue la qualité du recrutement de la magistrature.

C'est toujours — et à titre principal — à l'école nationale de la magistrature qu'incombera la tâche de fournir les moyens de pourvoir les postes en éléments jeunes et dynamiques et, si des mesures d'aménagement — je dis bien d'aménagement et non de réduction — de la scolarité sont envisagées à brève échéance, c'est à seule fin d'éviter les trop longues vacances de postes, si préjudiciables au bon fonctionnement des juridictions.

Le recrutement latéral et le recrutement à titre contractuel doivent donner à la justice l'appoint nécessaire de magistrats de qualité et d'expérience. Je veillerai à ce qu'en aucune façon ce type de recrutement ne nuise à la carrière des candidats au concours de l'école nationale de la magistrature et aux auditeurs de justice.

Mais cet effort en matière de création d'emplois de magistrats serait insuffisant si les magistrats ne pouvaient se décharger sur des collaborateurs de tâches administratives pour lesquelles ils ne sont pas faits. Dans ces conditions, j'attache beaucoup d'importance à la création de 967 emplois de fonctionnaires, d'autant plus qu'elle rapproche de son terme la grande opération administrative de fonctionnarisation des secrétariats-greffes, puisque le taux de 94 p. 100 sera atteint en 1974.

Une amélioration des conditions de fonctionnement des services judiciaires va résulter aussi du programme immobilier à mettre en œuvre. Il permettra de poursuivre l'installation des tribunaux périphériques par la construction du palais de justice de Créteil. Dans le même temps, des crédits importants pourront être affectés à la fois à la modernisation de certaines cours d'appel et des tribunaux d'Alsace-Lorraine et à un développement des subventions d'équipement.

A ce dernier titre, l'Etat pourra subventionner de nombreuses opérations voulues et menées par les collectivités locales. Cela m'amène à évoquer un problème qui, tout à l'heure, a été signalé par votre rapporteur et que vous connaissez bien : celui du transfert des charges. Le projet de budget ne comporte aucun crédit correspondant à cette opération. Je dois m'en expliquer devant vous.

Plusieurs raisons m'en ont amené, en effet, à demander une nouvelle analyse de ce problème.

Je constate d'abord que ces dépenses constituent pour les budgets des départements et des communes une charge relativement faible : moins de 1 p. 100 de leurs ressources. Au contraire, l'opération de transfert constituerait pour mon budget une charge véritablement écrasante.

Je constate ensuite que les collectivités locales ont toujours considéré ces dépenses comme des dépenses qui servent leur prestige. Elles y portent d'ailleurs un intérêt particulier, les rapports que je reçois des chefs de juridictions le montrent et le nombre des projets immobiliers qui me sont soumis volontairement par les collectivités locales en fait foi.

Je constate enfin qu'il ne serait peut-être pas opportun de transférer immédiatement à l'Etat une charge qu'il ne pourrait pas assumer. Très franchement, je pense que la meilleure garantie du maintien des juridictions existantes réside dans le fait que les départements et les communes assument, en partie, le coût de leur fonctionnement.

Le budget de 1974 me permettra cependant de tenir une promesse faite par mon prédécesseur, à savoir celle de créer une école nationale des greffes.

Je n'ai pas encore arrêté tous les éléments de son organisation. Mais pour répondre au souhait de votre commission des lois et de son président, M. Foyer, j'envisage d'organiser la

scolarité de telle façon que la plus grande part puisse être effectuée au plan régional, de manière que les jeunes candidats ne soient pas obligés de quitter pour de longs mois leur milieu de vie. Cela étant, une autre période de scolarité dans un établissement national reste nécessaire.

Les crédits affectés au budget de l'administration pénitentiaire me permettront de répondre aux préoccupations que je viens de vous exposer.

Je citerai d'abord la construction d'une maison d'arrêt à Metz, l'achat de terrains destinés à des constructions futures, la poursuite de travaux de rénovation dans douze établissements.

Plusieurs mesures importantes concerneront la situation des détenus, tant en ce qui concerne leur alimentation, l'action éducative, le service médical que le travail pénal.

Les propositions budgétaires pour 1974 tiennent compte de la nécessité de renforcer sensiblement l'action entreprise en faveur de la semi-liberté. Elles prévoient, en effet, la construction de trois centres de semi-liberté — ou l'acquisition de bâtiments transformables en centres de semi-liberté — et la mise en service de huit nouveaux quartiers aménagés dans des maisons d'arrêt.

Pour la première fois en 1972, comme l'a souligné M. Sprauer, le nombre des condamnés en milieu ouvert a dépassé celui des détenus. Cet accroissement exige un effort sans précédent. Au 1<sup>er</sup> juillet 1973, il y avait 36.935 condamnés en milieu ouvert et 27.879 détenus.

Le budget de l'année prochaine le permettra par la création de soixante dix-sept emplois de personnels de probation et l'octroi d'un crédit permettant d'augmenter considérablement le nombre des délégués vacataires à la probation.

J'attache beaucoup de prix à une amélioration de la formation des personnels de surveillance qui, quotidiennement, se trouvent au contact des détenus. La qualité du service pénitentiaire dépend pour beaucoup de la qualité même des surveillants. Aussi dois-je signaler que je pourrai renforcer les moyens de l'école d'administration pénitentiaire tant par la création d'emplois que par des aménagements immobiliers.

Je saisis cette occasion pour renouveler à l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire toute ma confiance. Sa tâche est obscure et mal connue ; les servitudes de sa mission sont grandes. Je connais ces servitudes et je comprends cette tâche ; elle a mon soutien entier.

En ce qui concerne l'éducation surveillée, le renforcement de l'action éducative en milieu ouvert et la création de nouvelles structures d'hébergement légères constituent les deux axes d'un budget qui comporte, en fonctionnement, la création de 252 emplois, et, en crédits d'investissements, trente millions de francs en autorisations de programme. On ne peut donc parler de stagnation, puisqu'il s'agit de la poursuite du renforcement des effectifs, qui sont passés de trois mille à quatre mille en quatre ans, et d'un doublement du budget d'équipement.

Il était d'abord indispensable de renforcer l'action éducative en milieu ouvert. Dans le seul secteur public, en 1972, le nombre des mineurs bénéficiant d'une mesure éducative en milieu ouvert est en effet supérieur à 47.000. Aussi importait-il d'être en mesure de répondre aux exigences de ce mode d'action.

C'est ainsi que soixante-dix postes budgétaires permettront d'assurer la mise en service de dix consultations d'orientation éducative auprès de juridictions qui en sont actuellement dépourvues. Elles représenteront une capacité de traitement de 1.500 cas supplémentaires par an. En outre, les services de milieu ouvert qui leur seront annexés pourront prendre en charge plus de mille mineurs.

Par ailleurs, quarante emplois nouveaux sont prévus en faveur des services de liberté surveillée et de milieu ouvert. Le renforcement de ces services accroîtra, certes, leur capacité de prise en charge, mais il permettra surtout d'augmenter la qualité de l'action éducative.

Comme je vous l'ai indiqué, la création de structures légères d'hébergement constitue le deuxième axe de ce budget de l'éducation surveillée.

Il s'agit, en effet, de mener une action éducative à la fois sur le mineur, sa famille et son environnement.

A cet effet, une priorité a été donnée à la création de foyers d'action éducative. Ces structures, de dimensions modestes — quinze à quarante-cinq places — seront implantées au cœur des villes et parfois sur les lieux mêmes d'inadaptation que constituent souvent les ensembles urbains.

Les cent huit emplois et les crédits alloués permettront la mise en service de onze foyers d'action éducative.

J'ajoute qu'au titre du budget d'équipement des services de l'éducation surveillée il est prévu de créer cinq foyers d'action éducative et cinq institutions spéciales d'éducation surveillée.

Je tiens aussi à rendre hommage à l'ensemble des personnels d'éducation surveillée qui s'occupent des très difficiles problèmes de l'enfance en danger. Cette tâche n'est pas aisée ; mais, groupés autour de leur directeur, ils méritent unanimement notre confiance.

Au terme de cet exposé, que j'ai voulu complet pour présenter à votre assemblée le cadre d'action que je me suis fixé, je souhaite que la modernisation de la justice soit perçue comme une priorité nationale.

Le Président de la République en avait montré la nécessité ; le Premier ministre en a arrêté, sur ma proposition, les principes ; les propositions budgétaires que je vous soumets au nom du Gouvernement doivent en permettre la mise en œuvre. Les chiffres que je vous ai cités et qui marquent une progression considérable des crédits de la chancellerie, dans un budget général marqué par la rigueur, doivent être le témoignage de l'importance que le Gouvernement attache à la réussite de cette adaptation de la justice à notre temps.

Mais croyez bien que je suis très conscient des obligations nouvelles et des responsabilités accrues qu'entraîne cet effort budgétaire, et d'abord pour le ministre de la justice.

Des crédits nouveaux, cela doit vouloir dire plus d'imagination dans la définition de la politique, plus de persévérance dans la recherche des solutions, plus de rigueur dans la gestion.

Un ministère condamné à l'indigence peut s'enliser dans la routine ; un budget en expansion doit être, au contraire, l'occasion de faire triompher des idées nouvelles.

C'est en cherchant à dessiner ce nouveau visage de la justice, souhaité par tous, que nous pourrions affirmer sa vocation : la justice est un service public ; elle est au service du citoyen ; elle est véritablement rendue « au nom du peuple français ».

Je demande donc à l'Assemblée nationale de suivre les conclusions des rapporteurs de ses commissions des finances et des lois en adoptant le projet de budget pour 1974 qui lui est soumis. Ainsi, l'Assemblée donnera à la justice la place qui lui revient dans la nation. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et de l'union centriste.)

**M. le président.** La parole est à M. Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean Foyer, président de la commission saisie pour avis.** Monsieur le garde des sceaux, au début de ma très brève intervention, je tiens à dire que l'amitié vous a fait prononcer des paroles que je ne crois pas tout à fait méritées, mais auxquelles j'ai été sensible. Je vous en remercie.

A mon tour, je vous renouvelle en séance publique les très grands compliments que je vous avais adressés lors de votre audition en commission des lois. J'avais comparé le destin de vos prédécesseurs à celui de Moïse qui, après avoir conduit les Hébreux à travers le désert, n'eut pas la possibilité d'entrer en terre promise. Vous êtes en quelque sorte le nouveau Josué de la justice moderne : vous l'entraînez derrière vous dans la terre promise. (Sourires.)

**Un député socialiste.** C'est délirant !

**M. Jean Foyer, président de la commission saisie pour avis.** Ce budget marque précisément le décollage des crédits et de l'équipement du ministère de la justice. C'est votre très grand honneur que d'avoir obtenu de tels crédits et de pouvoir ce matin nous les présenter.

Vous avez, dans votre exposé, soulevé nombre de questions. Contraint de me limiter, je ne traiterai que de trois d'entre elles.

Je parlerai d'abord de l'harmonisation des circonscriptions judiciaires et des circonscriptions administratives.

Cinq ans après que l'on eut décidé la création des régions de programme, un décret de 1960 a prévu l'harmonisation de toutes les circonscriptions administratives, qui est maintenant réalisée. Il est acquis que les régions de programme, telles qu'elles sont, ne connaîtront plus désormais de modifications. L'heure est donc venue de faire coïncider les ressorts judiciaires avec les circonscriptions administratives, ce qui ne signifie pas qu'il ne puisse y avoir plusieurs cours d'appel dans la même région quand il s'agit d'une grande région. Ainsi, la région Rhône-Alpes peut parfaitement compter deux cours d'appel, l'une à Lyon, l'autre à Grenoble ; de même la région lorraine peut en avoir une à Nancy et une autre à Metz.

Mais il ne conviendrait pas qu'il subsiste des départements « aberrants ». Je vous suggère donc de commencer l'application de cette réforme nécessaire, si l'on veut que cesse l'anarchie des circonscriptions qui se chevauchent, par une région où

elle pourrait s'effectuer très aisément, celle des pays de Loire, en rattachant au ressort de la cour d'appel, qui regroupe actuellement trois départements, la Loire-Atlantique, qui dépend du ressort de Rennes, et la Vendée, qui dépend du ressort de Poitiers, tout en laissant bien entendu la cour d'appel dans la ville où elle est présentement implantée. Vous m'avez compris, monsieur le garde des sceaux, je le vois à votre geste. (*Sourires.*)

Le second point, c'est la formation des secrétaires greffiers, sur laquelle la commission des lois — et je le regrette — marque son désaccord.

Il semble, en effet, monsieur le garde des sceaux, que vous alliez dans ce domaine à contre-courant. Alors que, pour la formation des fonctionnaires administratifs, on a adopté une solution régionale et créé des instituts régionaux d'administration, vous envisagez de centraliser la formation des secrétaires greffiers. Ce n'est pas nécessaire.

En revanche, il serait bon d'affecter une part des crédits que vous avez prévus à cet effet à l'organisation de la formation permanente des greffiers et notamment à la promotion sociale de ces fonctionnaires qui, dans l'ensemble, sont excellents. La possibilité devrait être offerte à un certain nombre d'entre eux, même s'ils ne sont pas licenciés en droit — je dirai, et venant de ma part cela ne choquera personne, que cela n'a pas d'importance — d'entrer dans le corps judiciaire. (*Protestations sur divers bancs.*)

**M. Georges Donnez.** Oh !

**M. Jean Foyer, président de la commission saisie pour avis.** Cette promotion sociale ne serait pas du tout déplacée, monsieur Donnez. Elle est déjà pratiquée dans le ressort des cours d'appel de Colmar et de Metz et elle n'a pas donné de mauvais résultats.

Alors que dans tous les domaines, on attache une grande importance à la formation permanente et à la promotion sociale, pourquoi, dans le domaine judiciaire, resterait-on attaché à un élitisme antidémocratique et qui relève d'un autre âge ? (*Applaudissements sur divers bancs.*)

Troisième question : la répartition des charges entre l'Etat, les départements et les communes.

La commission n'a pas été d'accord avec vous, monsieur le garde des sceaux, car vos arguments lui ont paru spécieux — prenez cet mot dans son sens étymologique, venant du latin *speciosus*, qui veut dire joli (*Sourires.*) — c'est-à-dire que vos arguments ne nous ont pas convaincus.

Vous avez dit, en effet, que le coût ne serait pas très élevé pour les départements et les communes, mais qu'il le serait beaucoup pour l'Etat, et qu'il y avait là, en quelque sorte, un moyen pour les collectivités locales de conserver des juridictions auxquelles elles tiennent. En somme, vous leur demandez de payer si elles entendent garder leur tribunal de grande instance ou leur tribunal d'instance.

C'est un langage que l'Etat a d'ailleurs tenu à plusieurs reprises aux collectivités locales, en matière scolaire, par exemple, et dont je persiste à penser qu'il n'est pas convenable.

L'argument est mauvais. Ce qui est en cause, ce sont des questions de principe.

C'est d'abord le respect de décisions qui ont été prises sous la précédente législature par le précédent ou l'avant-dernier gouvernement sur les conclusions d'une commission présidée par notre collègue et ami M. Fianta, qui avait entrepris de redistribuer les charges entre l'Etat et les collectivités locales et notamment d'enlever à ces dernières des charges qu'on pourrait appeler, si on parlait un langage de sécurité sociale, des « charges indues ».

Eh bien ! les charges de la justice sont, pour les collectivités locales, des charges indues. La justice est, par essence, un service d'Etat. Elle est au premier chef un service de souveraineté. Historiquement, la justice a été la première de toutes les fonctions de l'Etat.

Il n'est donc pas concevable que ses dépenses de fonctionnement soient supportées par les collectivités locales. Cette situation répond peut-être à certaines commodités — je n'insisterai pas, chacun m'a compris — mais il faut sortir de ce système.

Puisque le Gouvernement avait pris une décision qui était sage, une décision dont on regrette qu'elle n'ait pas été suivie de nombreuses autres, car il y a dans ce domaine un travail immense de redistribution des responsabilités, des tâches, des charges financières à effectuer, que cette législature devrait mener à son terme, ne la remettez pas en cause.

Cette fois-ci, nous vous passons condamnation pour le budget pour 1974 ; mais, je vous en supplie, alors que vous nous présentez un budget qui a une si belle figure, et qui donne une

si belle image, ne la détériorez pas par quelques verrues de ce genre. Que l'an prochain ces charges soient transférées des collectivités locales, qui ne devraient pas normalement les supporter, à l'Etat auquel elles auraient toujours dû incomber si une loi du Premier Empire, en 1811, n'en avait pas décidé autrement.

Mais vous avez résolu de changer tant de choses et vous avez déjà changé vous-même tant de choses que vous pouvez bien, je le crois, encore modifier celle-là. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

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

**M. Maxime Kalinsky.** M. le garde des sceaux est toujours satisfait de son budget. Pour son prédécesseur, en 1971, ce budget constituait un tournant : en 1972, il accentuait l'orientation nouvelle ; en 1973, il continuait le mouvement en avant.

Contrairement à ces affirmations, le constat de la situation qui nous est présenté montre que nous sommes très loin en arrière.

Avec le budget de 1974, votre autosatisfaction, monsieur le garde des sceaux, ne nous paraît pas plus fondée aujourd'hui que ne l'était hier celle de votre prédécesseur. Vous restez dans la lignée du passé, et votre budget reste toujours en dessous du seuil minimum de 1 p. 100. Il ne permettra pas de résoudre la crise des institutions judiciaires.

Dans ce régime dominé par la recherche du profit, ce budget s'inscrit dans l'orientation générale d'une politique de défense des privilèges d'une minorité au détriment des larges masses. Or les besoins de justice, dans ce régime où prolifère l'injustice, sont très importants pour la population laborieuse de notre pays : le travailleur, le retraité, le locataire, l'accidenté ont besoin de faire reconnaître et défendre leurs droits.

Mais, quand on parle de la justice en France, trois critiques majeures lui sont d'emblée adressées : sa lenteur, sa complexité et, surtout, son coût trop élevé.

Sous bien des aspects, la justice est rebutante pour le justiciable, et elle l'enferme dans des dilemmes inextricables. Vous le reconnaissez vous-même, monsieur le garde des sceaux, mais vous ne prenez pas, vous ne pouvez pas prendre les mesures en conséquence, enfermés que vous êtes dans le système actuel.

**M. Alexandre Bolo.** Vous aussi êtes enfermés dans un système !

**M. Maxime Kalinsky.** Un bon budget de la justice devrait répondre aux besoins réels sous le critère exclusif des intérêts et des droits des justiciables. Le projet de budget pour 1974 ne satisfait pas à cette exigence.

La réalité de tous les jours prouve que, loin de faciliter le règlement d'un problème social, la justice entraîne des difficultés supplémentaires. Elle n'a pas, dans les faits, le caractère de justice sociale qu'il devrait être le sien. Je prendrai seulement deux exemples d'une brûlante actualité relative aux mal-logés.

Le nombre des retards de paiement de loyer s'accroît. Dans la majorité des cas, la faute tient non à la mauvaise volonté des locataires, mais au prix excessif des loyers et des charges. Le processus est constant : l'imprévu qui surgit, la maladie ou l'accident mettent le locataire dans l'impossibilité momentanée de payer le montant du loyer. La justice est rapidement saisie. Il en résulte dans les faits non pas une recherche de solution répondant au problème réel, mais l'aggravation de la dette initiale, est parfois doublé ou quadruplé, dont le montant, en raison des frais de justice, ce qui a pour conséquence de placer la famille dans des difficultés pratiquement insolubles.

Second exemple : un mal-logé, pour trouver une solution à son problème, signe un bail draconien, voire illégal. S'il en demande la révision, on exigera de lui qu'il consigne au greffe des sommes si importantes qu'il hésitera avant d'engager la procédure.

**M. Claude Gerbet.** Et l'aide judiciaire ?

**M. Maxime Kalinsky.** Je vais y venir, à l'aide judiciaire.

Le coût exorbitant de ces procédures est-il compensé par la rapidité des jugements ? Bien au contraire, loin de diminuer, la lenteur de la justice civile s'accroît.

En matière de divorce, il y a deux ans, au tribunal de Paris, le délai de réception d'une première convocation devant le juge était d'environ six semaines. Aujourd'hui, il faut attendre près de trois mois à Créteil, deux à Nanterre, et les délais sont identiques ou plus longs dans d'autres tribunaux, tels ceux de Limoges ou de La Rochelle. Pour les tribunaux de prud'homme, les délais sont actuellement de neuf mois.

L'accès à la justice n'est pas égal. Les conditions pour bénéficier de l'aide judiciaire sont exagérément restrictives ; les délais sont particulièrement longs. Il est très difficile, sinon

impossible, de l'obtenir à Paris, par exemple. Le plafond de revenus est de 900 francs pour l'aide judiciaire totale et de 1.500 francs pour l'aide judiciaire partielle.

Les communistes avaient été presque les seuls à souligner cette insuffisance au moment du vote de la loi. Aujourd'hui, il n'y a plus personne pour le contester. Le plafond doit être porté au double du S.M.I.C. pour l'aide judiciaire totale et au triple du S.M.I.C. pour l'aide judiciaire partielle. Il devrait même être indexé pour tenir compte de la hausse du coût de la vie. Vous n'avez à ce jour, monsieur le ministre, pris aucune décision en ce sens.

Une des conséquences de cette situation est que nombre de petits et moyens justiciables, découragés par les prix excessifs et la lenteur des procès, essaieront de trouver une solution à leur problème hors du tribunal.

C'est un encouragement de l'Etat à la privatisation de la justice...

**M. Alexandre Bolo.** Le grand met est lâché !

**M. Maxime Kalinsky.** ...au transfert de ses responsabilités au profit d'une justice privée.

Si la justice est longue et onéreuse, ce n'est pas à cause de la légitime rémunération du conseil et du travail des avocats. Nombre d'entre eux assurent d'ailleurs des consultations gratuites sous l'égide des ordres, des municipalités et de diverses associations.

Les difficultés tiennent à l'augmentation des taxes et frais qui grèvent les dossiers. La procédure civile n'est pas assez simplifiée, tant s'en faut, par la réforme récente qui a maintenu la postulation assortie de la mise en état et créé une taxe parafiscale pour le remboursement des charges des anciens avoués. La responsabilité se situe donc bien au niveau de l'Etat.

C'est pourquoi nous nous élevons fortement contre l'opération qui tend à opposer les justiciables aux avocats et à rendre ceux-ci coupables d'un état de fait qu'ils ont, au contraire, combattu.

L'indépendance de l'avocat et l'exercice individuel de la profession doivent être sauvegardés. C'est une condition nécessaire de la garantie des droits à la défense. (*Interruptions sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

**M. Alexandre Bolo.** Dans votre bouche, cela ne manque pas de sel !

**M. Maxime Kalinsky.** Bien souvent, l'indépendance de l'avocat gêne le régime. On voudrait tenir à l'écart une personne attachée aux principes et capable de ralentir le cours de la justice répressive.

Dans ce but, on oppose la conception de l'avocat partisan et rémunéré à une conception technocratique du juge neutre et impartial.

A cet égard, l'institution du magistrat chargé des relations avec le public facilitera-t-elle vraiment les relations du justiciable avec la justice ? Si une meilleure information est nécessaire, celle-ci pourrait être dispensée par un personnel d'accueil. Il ne faut pas que les magistrats soient amenés à donner des consultations juridiques.

Il reste que ce n'est pas en faisant de l'avocat le bouc émissaire du mécontentement des justiciables qu'on pourra éluder la réforme démocratique de la justice.

La crise actuelle du système judiciaire constitue un problème de société. Or on ne peut valablement améliorer l'un sans changer l'autre.

Le budget de la justice, inadapté aux besoins réels, représente un des deux volets d'une politique globale cohérente dont le second volet est constitué par les projets de réforme annoncés depuis quelques mois, en matière de procédure pénale notamment.

Il s'agit, par des mesures au coup par coup, de maintenir les carences dans des limites jugées raisonnables tout en favorisant le droit répressif à partir d'une conception inquisitoriale et autoritaire de la justice.

Dans votre budget, monsieur le garde des sceaux, vous mettez particulièrement en valeur la progression spectaculaire de quelques pourcentages. Un effort est entrepris ; c'est indéniable. Mais on part de si bas et tant de retards ont été accumulés par rapport au VI<sup>e</sup> Plan au cours des années précédentes par les Gouvernements auxquels vous appartenez ou que vous soutenez que l'examen des chiffres révèle les limites très étroites du changement opéré.

Ainsi les autorisations de programme représentent plus de 184 millions de francs, soit une progression de 54 p. 100. Mais les crédits de paiement en mesures nouvelles s'élèveront seulement à 40 millions de francs en 1974.

Pour les services judiciaires, les besoins prioritaires sont ceux de la justice civile qui intéresse des millions de Français. Or vous accordez la priorité à la justice pénale, conformément à la ligne répressive du régime.

**M. Alexandre Bolo.** Vous devez vous tromper de pays !

**M. Maxime Kalinsky.** Pour les magistrats, les postes nouveaux, qui ne seront pourvus dans le meilleur des cas qu'à la fin de 1974, sont concentrés sur quelques tribunaux, tel celui de Nanterre, ce qui ne produira pas une réelle amélioration d'ensemble, surtout quand on sait que de plus en plus nombreux sont les magistrats qui demandent à prendre leur retraite anticipée à soixante ans.

Que l'en ne nous dise pas que des impératifs de qualité obligent à ne pas créer davantage de postes. Il y a de très nombreux candidats de valeur à l'école nationale de la magistrature.

L'augmentation des effectifs des secrétaires-greffiers répond à une revendication constante des députés communistes. De l'avis des intéressés, le déficit à combler reste encore de quelque deux mille postes.

Les magistrats voient encore une grande partie de leur temps absorbée par des tâches administratives contraignantes ; ils manquent souvent de moyens élémentaires en personnel et en matériel pour faire leur travail.

Or, le budget ne permettra pas de mettre fin à l'encombrement actuel des tribunaux.

Dans le même ordre d'idées que la tendance à une privatisation de la justice, nous sommes inquiets devant l'expérience de rationalisation des choix budgétaires qui est envisagée.

Chacun sait fort bien où mènent de telles pratiques : On s'oriente vers des normes de rentabilité. Il faudra que telle chambre de tribunal rende tant de jugements par mois. La qualité de jugement et le temps nécessaire à la réflexion seraient sacrifiés à la recherche du résultat statistique. On veut mettre la justice sur ordinateur pour compenser le manque de magistrats.

En matière d'équipement des services judiciaires, c'est la politique du coup par coup qui est pratiquée — seulement 12.750.000 francs de crédits de paiement nouveaux cette année. La modernisation des tribunaux, qui permettrait d'établir des conditions de travail normales est à peine esquissée.

Seule la procédure de réalisation du tribunal de Créteil sera engagée en 1974. Au mieux, le projet sera achevé en 1977, soit dix ans après la mise en place de la réforme de la région parisienne.

L'habitant du Val-de-Marne continuera donc d'aller à Corbeil ou à Paris suivant son lieu de résidence. Il serait indispensable que des crédits de paiement soient dégagés dès 1974 afin d'activer les travaux.

Dans le domaine de la justice, c'est la même pratique que dans les autres domaines : le transfert de charges aux collectivités locales est particulièrement lourd ; celles-ci contribuent pour 180 millions au fonctionnement des tribunaux. Une telle charge devrait être intégralement prise en compte par l'Etat.

Les collectivités locales veulent avoir les moyens de gérer leur budget et disposer de ressources suffisantes pour faire face aux dépenses qui leur incombent. Elles veulent que cessent tous ces transferts de charges qui les mettent dans des situations difficiles.

La carence est criante en matière de services pénitentiaires. L'état actuel des prisons en fait de véritables fabriques de récidivistes ; les conditions de détention se détériorent. Les mouvements de révolte dans les prisons sont là pour infirmer les déclarations officielles lénifiantes. Le nombre des suicides, souvent de jeunes et souvent de délinquants primaires, est croissant.

Le budget ne prévoit pas les mesures propres à enrayer ce mouvement. En matière d'équipement, les crédits de paiement sont seulement de 13.500.000 F en mesures nouvelles. C'est dérisoire eu égard à la vétusté de la plupart des établissements.

Il faudrait que l'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail se rapprochent autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures ; il faudrait que les détenus jouissent de tous les droits en matière de sécurité sociale. Ces mesures sont indispensables à une réinsertion sociale correcte, comme le sont les examens sociaux, psychologiques, médicaux approfondis et renouvelés des détenus, examens qui font défaut actuellement.

Cela suppose, compte tenu de l'importance du problème et de ses difficultés, une amélioration de la tâche du personnel de

surveillance, par l'augmentation de ses effectifs, la revalorisation de sa situation pécuniaire et l'amélioration de sa formation professionnelle.

Pour la sortie de prison, il faut renforcer les services de suite concernant notamment les juges d'application des peines et également réformer le casier judiciaire pour qu'il ne soit pas un obstacle à une vie active normale.

Ainsi, à tous les niveaux, une orientation différente est nécessaire.

L'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir doit être assurée. L'objectif qui est de rapprocher la justice des justiciables sera atteint non pas par des mesures technocratiques mais par une réforme fondamentale de notre droit avec le concours de tous les auxiliaires de justice.

Il faut mettre fin à l'ésotérisme des codes, car comprendre la justice ne saurait être affaire de spécialiste. Parce qu'elle intéresse tout le monde, son langage doit être accessible à tous.

Il faut une simplification de la procédure, assurant à chacun une libre et réelle discussion devant le juge et garantissant le débat contradictoire, l'exonération des droits et taxes, ainsi que l'extension de l'aide judiciaire.

Cette orientation nouvelle en matière de justice doit être renforcée par une extension sans précédent des libertés. Dans ce domaine, l'attitude du pouvoir prend un caractère de plus en plus autoritaire. De nombreuses lois répressives ont été adoptées par votre majorité au cours des dernières années sans rien régler. C'est ainsi qu'en matière de circulation les problèmes actuels ne pourront être résolus par une inflation de textes répressifs qui ne peuvent masquer la réalité des carences en équipements.

Vous voulez, monsieur le ministre, pallier aux difficultés actuelles au moyen d'une justice mise sur ordinateurs et avec l'aide des préfets qui se voient accorder des pouvoirs accrus. Vous ne compenserez jamais avec cela le manque de magistrats.

On retrouve cette même politique de classe en matière de chèques sans provision. La répression s'accroît. Mais n'est-il pas caractéristique que le nombre de chèques sans provision ait augmenté avec le développement de la publicité des banques, qui tend à inciter à l'ouverture de comptes, car cela rapporte aux banquiers ?

C'est donc bien votre société qui crée et définit le délinquant, en l'espèce trop souvent le salarié qui reçoit sa paie avec quelques jours de retard et est traduit en justice pour n'avoir pas approvisionné son compte en temps utile.

Pensez-vous que ces problèmes seront traités humainement avec un ordinateur ?

Les projets annoncés par le Gouvernement répondent à la même orientation technocratique. C'est le cas du projet de loi sur la procédure pénale et les flagrants délits, qui renforce les pouvoirs du parquet, notamment en matière de contrôle judiciaire, mais tend à restreindre le rôle de l'avocat.

Des mesures d'urgence s'imposent pour garantir et étendre les libertés fondamentales, comme le programme commun de la gauche le propose. Pour que soit assurée la liberté individuelle, le respect des droits de la défense doit être sauvegardé. La procédure de flagrant délit doit être supprimée purement et simplement, ainsi que la garde à vue et la Cour de sûreté de l'Etat. La loi dite « loi antiterroristes » doit être abrogée.

Accorder sans discrimination le droit d'asile sur le territoire français à ceux qui, dans le monde, luttent pour la liberté...

**M. Alexandre Bolo.** A Soljenitsyne et à Sakharov, si on les laisse partir !

**M. Maxime Kalinsky.** ... est le devoir d'une démocratie.

Cette tradition doit être sauvegardée. Il faut également mettre fin aux expulsions arbitraires qui se multiplient. Les discriminations raciales et leur expression, qui sont interdites par la loi, doivent être effectivement réprimées. On ne peut pas davantage tolérer la pratique des écoutes téléphoniques...

**M. Alexandre Bolo.** Personne n'écoute vos communications !

**M. Maxime Kalinsky.** ... à laquelle se livre le pouvoir dans des intérêts de basse politique et qui porte atteinte à la vie privée de tous les citoyens. L'inviolabilité du domicile, le secret de la correspondance et celui des conversations doivent être absolument garantis.

Ces mesures démocratiques que le Gouvernement actuel refuse de mettre en œuvre permettraient d'assurer l'égalité devant la justice en garantissant les libertés. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.)

**M. le président.** La parole est à M. Voilquin.

**M. Albert Voilquin.** Monsieur le garde des sceaux, au cours des années passées, je suis chaque fois intervenu, dans la discussion du budget de la Justice, en faveur de l'éducation surveillée. Or ce secteur me paraît, cette année encore, l'oublié ou le parent pauvre.

L'an dernier, mon collègue et ami M. Gerbet avait fait écho à mes propos. Un établissement d'éducation surveillée situé dans la ville que j'administre et qui est particulièrement apprécié et renommé a reçu la visite de votre prédécesseur et j'espère que vous voudrez bien nous honorer un jour de la vôtre. Il m'est donc d'autant plus impératif, normal et facile d'évoquer un tel sujet.

Il vous souvient que la quinzaine d'action lancée par le syndicat national de l'éducation surveillée du 11 au 23 juin dernier avait attiré l'attention des élus et de la population sur les insuffisances budgétaires qui se traduisent par un manque d'effectifs. Pour 770 postes prévus annuellement au Plan, 257 ont été accordés en 1973, 252 en 1974, plus 20 pour les services communs, avec des transformations d'emplois tant attendues pour l'application du nouveau statut du personnel d'intendance et la mise en place du grade d'agent d'administration principal.

Je n'ignore pas les efforts importants qui sont consentis cette année — vous les avez d'ailleurs rappelés — plus particulièrement pour les services judiciaires et pénitentiaires. Je m'en réjouis, car je suis persuadé que vous confirmerez, tout à l'heure, que l'année 1975 sera, pour l'éducation surveillée, la véritable année du démarrage, ce qui ne pourra qu'achever de me rassurer.

Je crois savoir que vous avez récemment rendu visite à l'I.P.E.S. de Saint-Maurice et que vous avez été quelque peu surpris par le déséquilibre existant entre l'infrastructure et l'équipement, d'une part, et l'insuffisance de l'effectif d'éducateurs, d'autre part. A Neufchâteau par exemple, cent jeunes sont seulement accueillis au lieu de cent-soixante en raison du manque d'éducateurs.

Vous avez pu vous rendre compte qu'avec des postes budgétaires suffisants l'éducation surveillée rendrait effectivement tous les services qu'elle doit rendre.

Après MM. Sprauer et Marie, rapporteurs de ce budget, je répète qu'il s'agit bien d'une insuffisance de postes, puisque 272 seulement sont créés pour une demande de 1.380 présentée par l'administration centrale.

Je ne veux pas énumérer tous les problèmes qui se posent, puisque vous les connaissez. Je n'en évoquerai que deux au passage : le statut des catégories C et D, afin que le sort des plus défavorisés soit pris en considération ; la validation pour l'avancement des services accomplis comme éducateur contractuel.

En revanche, je me réjouis des deux expériences régionales en cours dans le cadre d'une déconcentration administrative, pédagogique et financière. Le ministère des finances observe et encourage ces expériences sans toutefois en fournir les moyens dans l'immédiat. Je suis persuadé qu'elles se dérouleront au mieux, porteront leurs fruits et qu'ainsi vous seront accordés, l'an prochain, les crédits nécessaires pour les poursuivre, les étendre et les réussir.

Il s'agit de savoir, monsieur le garde des sceaux, si l'éducation surveillée doit continuer à vivre et se développer. Il faut proscrire les « casernes de redressement », a déclaré Mlle Dienesch, ce qui, selon nous, ne correspond ni à la réalité, ni aux résultats, ni au dévouement de ceux qui s'y consacrent et que le président d'une association d'action éducative connaît bien.

Il convient, en effet, de mener une politique globale de lutte contre l'inadaptation sociale dans les secteurs privé et public et de ne pas donner l'impression que l'éducation surveillée n'accueillera que les jeunes gens dont on n'aura pas voulu ailleurs.

Rassurez les intéressés quant à leur avenir. Ils attendent, ils espèrent un encouragement. Leur générosité n'est pas en cause : c'est une question d'effectifs et de moyens.

Il convient de doter l'éducation surveillée d'un budget à la hauteur des besoins. Il coûtera moins cher de rééduquer les délinquants pendant quatre ou cinq ans que de les enfermer ensuite, des années durant, dans une centrale.

L'éducation surveillée veut continuer à se consacrer à la tâche qui lui est dévolue. Monsieur le garde des sceaux, vous la rassurez en l'aidant rapidement et en lui donnant les moyens et les effectifs qui lui sont indispensables. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'Union des démocrates pour la République.)

**M. le président.** La parole est à M. Lagorce.



**M. Pierre Lagorce.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, rien n'est fait lorsque tout reste à faire.

Même avec un accroissement global de 18,1 p. 100 par rapport à 1973, les crédits de fonctionnement prévus au budget de la justice sont très loin de correspondre aux besoins réels de ce secteur important des institutions.

Le budget de la justice pour 1974 demeure inférieur à 1 p. 100 du budget de la nation, ce qui peut être qualifié de dérisoire eu égard aux tâches et aux responsabilités du troisième pouvoir de l'Etat.

Il importe de se rappeler, en effet, que le rôle des cours d'appel et des tribunaux demeure au premier chef d'imposer des solutions coercitives à des situations contentieuses, de veiller au respect des lois et d'élaborer une jurisprudence qui soit fonction de l'état des mœurs.

Dans la complexité du monde moderne, le pouvoir judiciaire, dont l'indépendance absolue est une condition *sine qua non* des libertés, tant privées que publiques, ne peut accomplir son rôle que sous trois conditions : un corps de magistrats nombreux, dégagés des soucis subalternes, assurés d'une pleine indépendance matérielle et morale, gage de leur dignité ; un personnel qualifié de greffe et de secrétariat ; des équipements et des locaux adaptés aux besoins de l'époque.

Or que voyons-nous ?

Des palais de justice presque tous vétustes et mal entretenus, des magistrats en nombre insuffisant, débordés par des tâches mal réparties, des secrétariats-greffes dont la lenteur de fonctionnement contribue à paralyser l'évacuation des affaires.

L'accroissement du budget ne permet pas de rattraper les besoins croissants de ce secteur, nés d'une multiplication des rapports sociaux et économiques, alors que l'on devrait avoir pour but de devancer ces besoins. Ainsi le retard, s'il peut, dans une faible mesure, s'amenuiser, risque-t-il de n'être jamais comblé.

Sans doute enregistrons-nous avec satisfaction les efforts faits dans le cadre de l'organisation des services pénitentiaires — et mon collègue et ami M. Forni nous en parlera — pour améliorer les conditions de détention, en éviter les effets néfastes, renforcer les services de l'éducation surveillée, favoriser l'exécution des peines hors du milieu carcéral.

Mais ne vaudrait-il pas mieux aller à la racine du mal ?

Plutôt que de rechercher des remèdes coûteux, grevant lourdement le budget de la justice, et de sacrifier au traitement des séquelles répressives les postes clés de ce même budget, ne serait-il pas souhaitable de faire régresser la délinquance par une meilleure répartition des richesses, une organisation des conditions de travail qui ne désagrègent pas les familles, une amélioration des conditions d'habitat supprimant ces zones déshumanisées et concentrationnaires où se développent aujourd'hui les pires ferments de violence ?

Force nous est de constater que le souci d'accroître la fonction pacifiante du pouvoir judiciaire cède le pas, dans l'esprit des auteurs du budget, à la préoccupation de ne pas se laisser déborder par des éléments de troubles qu'ils ont eux-mêmes largement contribué à créer et à développer.

Cependant, il faut des semaines, sinon des mois, pour obtenir d'un greffe la grosse d'une décision judiciaire et la faire signifier aux fins d'exécution. Non point que le personnel s'en désintéresse. Mais parce que la complexité actuelle de fonctionnement de ce greffe absorbe dans une multiplicité de besoins un nombre toujours insuffisant de personnes.

L'aide judiciaire — dont je ne dirai que quelques mots, car mon collègue et ami M. Massot en traitera plus longuement — a été organisée. Mais la lenteur avec laquelle elle fonctionne décourage de nombreux postulants qui préfèrent, soit abandonner la revendication de leurs droits, soit faire le sacrifice de financer, malgré leurs faibles ressources, les premières démarches procédurales.

L'on a vu, de surcroît, des avocats ayant prêté leur concours à cette catégorie de justiciables ne pouvoir obtenir leur défraiement, faute d'avoir à leur disposition les imprimés nécessaires !

Les bonnes intentions ne sont pas tout. Encore faut-il se donner les moyens de les mettre en pratique.

Ainsi la procédure a-t-elle été quelque peu réformée l'an passé, suite à la suppression du privilège des avoués d'instance. La chancellerie a généralisé à l'ensemble des cours et des tribunaux le système de la « mise en état » dont l'idée, en soi, n'est pas dépourvue de mérite. Il s'agit, en gros, d'obtenir que le cheminement des dossiers contentieux soit suivi, contrôlé, canalisé, depuis l'assignation initiale jusqu'au jugement, par une sorte de magistrat d'instruction civile.

Or ce n'est un secret pour personne que, dans le secteur judiciaire, les conditions de fonctionnement de cette institution sont loin de correspondre à ce qu'elles devraient être, tout simplement parce qu'il n'y a ni magistrats, ni locaux, ni personnel pour assurer ce fonctionnement. La « mise en état » telle qu'elle se pratique aujourd'hui, au gré des possibilités en effectifs et en horaires, en prenant sur le temps des audiences ou en immobilisant les avocats pendant des heures entières, est loin de correspondre, aussi bien à l'esprit qu'à la lettre des textes. Au lieu d'être un facteur de rapidité d'évacuation des affaires, ce système de procédure, par les résultats aberrants auxquels il aboutit, risque de peser plus lourdement encore sur l'organisation des audiences.

Tout cela parce que les crédits nécessaires à l'accroissement des tâches résultant de la réforme n'ont pas été prévus !

L'examen du projet de budget qui nous est soumis n'apporte à cet égard ni apaisements ni assurances. En effet, le nombre de créations de postes de magistrats qui nous est annoncé, réparti sur l'ensemble des cours d'appel, fait apparaître, au niveau de chaque juridiction, un accroissement infinitésimal des effectifs, qui sera sans incidence pratique sur la bonne marche des institutions judiciaires dans leur ensemble. On doit le déplorer et le dire hautement. Que penser lorsqu'on voit, par exemple, le tribunal d'instance de Bordeaux réduit à fonctionner avec deux magistrats surmenés sur un effectif théorique de sept, alors qu'il en faudrait le double ?

Pour s'en tenir à Bordeaux, où se trouve, comme chacun sait, l'école nationale de la magistrature, on ignore sans doute que les magistrats en fonction détachés auprès de ladite école pour instruire leurs futurs jeunes collègues ne sont pas remplacés à leurs postes au parquet ou au siège. Ainsi, le tribunal auprès duquel s'instruisent et se forment les nouvelles générations de juristes d'Etat donne le spectacle d'une juridiction tronquée qui, pour pouvoir tenir valablement ses audiences, est parfois obligée de demander aux membres du barreau local de compléter sa forme collégiale.

Je ne peux non plus passer sous silence les graves menaces qui pèsent sur l'école nationale de Bordeaux et dont s'est ému récemment le syndicat national de la magistrature.

Celui-ci, en effet, estime que la réduction de la scolarité que vous envisagez dans votre projet, monsieur le garde des sceaux, sous le prétexte de pourvoir plus rapidement les vacances, cache des arrière-pensées moins avouables, tendant à la remise en cause de la nature même de l'école. Elle cesserait d'être le lieu d'échanges, de réflexions, de dialogues qu'elle est devenue, et dont semblerait prendre ombrage le pouvoir, pour se consacrer uniquement à la formation technique des magistrats.

Quant aux incidences budgétaires de la formation permanente qui serait assurée à ces derniers, pendant cinq ans, pour récupérer cette réduction de scolarité, elles ne semblent pas avoir été prévues. Quel en sera le coût ? Ne dépassera-t-il pas largement les crédits exigés par le fonctionnement du système actuel ?

Toutes ces mesures intéressent la formation permanente des auditeurs sortis de l'école. Mais que dire de la formation permanente des autres magistrats, si ce n'est qu'elle semble bien compromise, sinon arrêtée ?

Les mesures prises ne se heurtent-elles pas, d'ailleurs, au principe de l'annualité budgétaire ? Il paraît, en effet, difficile que le ministère des finances puisse prendre les engagements sur quatre ans qui seraient nécessaires pour réaliser effectivement la formation permanente envisagée.

Monsieur le garde des sceaux, il est un problème qui domine largement tous les autres dans votre département et sur lequel je veux encore insister : c'est celui du manque d'effectifs des magistrats. Il en faudrait, actuellement, au moins le double pour que les affaires en souffrance — je pense, par exemple, aux poursuites en matière d'émission de chèques sans provision auxquelles on a fait allusion tout à l'heure — puissent être évacuées et les jugements rendus dans des délais normaux.

La justice est lente, très lente, on vient de le voir.

Elle est, aussi, chère. Sait-on, par exemple, que le plus petit des justiciables pour la plus mince affaire doit tout de suite faire face à un minimum de frais incompressibles de 400 francs ?

Et pourtant, la justice est pauvre.

Je ne rappellerai que pour mémoire l'absence totale de personnel de secrétariat apte à assister les présidents de chambre dans toutes leurs tâches matérielles, notamment dans la rédaction des jugements et des arrêts.

A ce sujet, on ne peut que déplorer, une fois de plus, l'inflation des textes législatifs qui rend de plus en plus malaisée la tâche des magistrats.

Ce n'est certes pas l'emploi des ordinateurs qui, si j'en crois les échos qui m'ont été rapportés de l'expérience faite à Bobigny, donnera à la justice ce visage serein et avant tout humain que veulent lui voir les citoyens.

Monsieur le garde des sceaux, la magistrature française, dans son immense majorité, est composée, vous le savez, d'éléments consciencieux et compétents. Mais la priver des moyens de son indépendance et de sa dignité est une chose grave qui ne peut qu'accroître le malaise des citoyens en face d'un exécutif dont le caractère technocratique et arbitraire ne cesse de s'affirmer.

Loin de diminuer les moyens mis à la disposition du pouvoir judiciaire, une démocratie véritable doit s'attacher, au contraire, à les majorer d'une façon massive et décisive, dans le cadre d'une politique des libertés et des garanties individuelles.

Or la tendance actuelle du pouvoir est, hélas ! de transformer le secteur judiciaire en une branche de son administration dévorante et omnisciente.

Mendiant de crédits, ramenée à des contacts périlleux avec le public sous forme de « juges d'accueil » vaguement juriconsultes, la magistrature court le risque de n'être plus le recours souverain contre l'arbitraire, que tous les démocrates lui souhaitent de demeurer, sinon de redevenir.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les réflexions quelque peu pessimistes que nous inspire votre budget et qu'au nom du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, j'ai cru de mon devoir de vous présenter, en vous exprimant notre regret de ne pouvoir voter ce budget. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Boudet.

**M. Roland Boudet.** Monsieur le garde des sceaux, à l'occasion de la discussion du budget de la justice, je tiens à appeler votre attention sur l'inquiétude que nous éprouvons tous devant la montée grandissante du banditisme parmi les jeunes et même parmi les enfants.

**M. Max Lejeune.** Très bien !

**M. Roland Boudet.** En 1973 — et l'année n'est pas finie — plus de vingt garçons ou filles de moins de dix-huit ans ont tué volontairement ; plus de deux mille jeunes ont été arrêtés pour coups et blessures ; quatre-vingt treize ont commis des agressions à main armée ; plus de 50.000 cambriolages ont été perpétrés par des jeunes et, bien souvent, hélas ! ces cambriolages ont été commis au domicile de personnes âgées sauvagement maltraitées, parfois même assassinées.

Ces faits, relatés chaque jour dans la presse, sèment une réelle panique dans la population, particulièrement dans les milieux ruraux.

Nous sommes aussi très effrayés par les bagarres violentes qui terminent presque toujours les bals dans nos villes et nos bourgades. Dans ma circonscription, des maires qui ont voulu rétablir l'ordre ont été littéralement roués de coups.

Nous avons la pénible impression que la jeunesse actuelle se laisse de plus en plus entraîner par la violence et le gangstérisme sous toutes ses formes.

Responsable de l'ordre public et de la sécurité des citoyens, le Gouvernement doit, par un ensemble de mesures, faire régresser ces mœurs de sauvages. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux et sur plusieurs bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

Dans cette action d'intérêt national, nous pensons que la justice, dont nous respectons tous l'indépendance, a un rôle capital à jouer.

Il faut dire ici les faits tels que nous les vivons quotidiennement, tels que les connaissons bien les maires : lorsque des gendarmes ou des policiers — auxquels je rends hommage, car ils sont tous surchargés de travail en raison de l'intensité de la circulation et du nombre des accidents de la route — arrivent à appréhender ces jeunes délinquants et qu'ils les remettent à la justice, celle-ci, trop souvent, faute parfois de locaux ou par suite d'une trop grande mansuétude des juges et des procureurs, les relâche immédiatement. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Gendarmes et policiers sont découragés de voir, devant leurs locaux mêmes, ceux qu'ils ont arrêtés le lundi venir les narguer dès le mercredi. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Une telle mansuétude est un encouragement, qu'on le veuille ou non, à la délinquance. Nous pensons que la justice, en faisant preuve d'une sévérité qui n'est pas incompatible avec l'humanité, devrait être une force de dissuasion contre la violence.

**M. Pierre Mauger.** Très bien !

**M. Roland Boudet.** Nous en sommes arrivés au point que non seulement l'uniforme n'inspire plus la crainte ni le respect mais, au contraire, semble attirer la violence.

Trop d'agents de la force publique sont victimes de coups et de sévices. Aussi, plutôt que de s'exposer à de telles attaques dont ils ne pourraient se protéger qu'en usant de leurs armes — ce qu'ils répugnent à faire et on les comprend — ils hésitent à affronter de jeunes voyous qui sèment la terreur. Dans ces conditions, on peut dire que ce ne sont plus les voyous qui ont peur des gendarmes, mais les gendarmes qui ont peur des voyous !

**M. Pierre Mauger.** C'est vrai !

**M. Roland Boudet.** Il faut, monsieur le garde des sceaux, que les prisons soient assez nombreuses pour y enfermer, pour de salutaires réflexions, tous ceux qui s'adonnent à la violence pour le plaisir sadique de détruire, de meurtrir, de voler ou de tuer.

Un Etat, quels que soient les principes sur lesquels il repose, doit assurer l'ordre public et la sécurité des citoyens, car vivre et circuler en toute sécurité, c'est une des premières libertés qu'on doit garantir à chacun. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs démocrates sociaux et sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

Pour cela, il faut que la justice puisse et veuille punir sévèrement tous ceux qui se placent en dehors de ces principes et en infraction avec nos lois. Nous ne voulons pas que la loi de la jungle s'impose chez nous.

Nous faisons confiance à la justice pour qu'elle protège la sécurité des citoyens de la République française. C'est pourquoi le groupe des réformateurs démocrates sociaux votera le budget de la justice, mais nous lançons à tous les magistrats un cri d'alarme. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

**M. le président.** La parole est à M. Rickert.

**M. Ernest Rickert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis heureux de constater que le projet de budget de 1974 traduit la volonté du Gouvernement de donner une certaine priorité à la modernisation du secteur judiciaire. S'il est une institution qui a pu, jusqu'à présent, passer à côté des transformations profondes économiques et sociales de notre temps, c'est bien la justice française !

Conçue pour sauvegarder nos traditions bourgeoises, qui avaient déjà leurs racines bien avant la Révolution, comment ne serait-elle pas secouée par le bouleversement de nos valeurs morales traditionnelles ?

Il y a bien les délits, mais peut-on voir sous le même angle les délits de coups et blessures volontaires, d'attentats aux mœurs, de vols, d'abus de confiance, qui étaient les principales préoccupations du XVIII<sup>e</sup> siècle, et les accidents de voiture, les délits de « col-blanc » du droit pénal des affaires, les fraudes de toutes sortes, des vols de secrets de fabrication aux chèques sans provision ?

Il y a aussi la technique du délit. Peut-on comparer la surveillance de la population en majorité d'origine rurale, des petites villes de province à celle des habitants des capitales régionales ou des cités-dortoirs, où les jeunes se rassemblent en bandes de désœuvrés, sans autre idéal que celui de détruire tout ce à quoi ils ne peuvent pas accéder ?

La crise de la justice découle de cette situation. Pour faire face à la montée grandissante des phénomènes de la délinquance, le ministère de la justice ne dispose que d'un budget à peine plus important qu'au siècle dernier.

C'est pourquoi, tout en me réjouissant de l'attention que le Gouvernement prête cette année à la justice, tout en souhaitant que cet intérêt demeure entier pour les années futures, je me dois de constater que les augmentations de crédits, bien que substantielles — et je vous en félicite, monsieur le ministre — restent encore bien insuffisantes.

Le développement prodigieux de la délinquance nouvelle, en sus de la délinquance traditionnelle qui s'étend elle-même en raison de la concentration urbaine, accroît de façon considérable les charges des magistrats et des fonctionnaires de la justice.

Même s'il est en net progrès, le budget de la justice est loin de suivre cette évolution. Le renforcement des effectifs des fonctionnaires permettra, certes, aux magistrats de se consacrer davantage à l'étude des dossiers et de peser, avec plus de sérénité, les décisions à prendre car, actuellement, les besognes matérielles, notamment la rédaction manuscrite des réquisitoires définitifs ou des formules de citation, accaparent les trois quarts de leur temps.

Si l'augmentation du nombre des magistrats paraît éminemment souhaitable, on peut toutefois se demander comment seront pourvus les 240 nouveaux postes prévus pour 1974. D'après les statistiques, il y a actuellement 300 postes de magistrat vacants sur un effectif global de 4.200. Or, compte tenu des quelque 200 postes qui deviendront vacants à la suite des départs à la retraite et des décès et des 240 créations de postes, on peut prévoir que le nombre total des vacances approchera 750 à la fin de 1974. Etant donné que 200 magistrats seulement sortiront de l'école nationale de la magistrature, un déficit de 550 magistrats est à craindre.

La politique suivie par tous les gouvernements qui se sont succédés depuis la fin de la guerre a abouti à cet état de crise. On ne peut plus se contenter de déclarations de principe ou de constats de carence. Des mesures urgentes et concrètes doivent être prises.

Au niveau des greffes, les effectifs sont également insuffisants, la nationalisation dont ils ont fait l'objet a permis de s'en rendre compte. Faute de secrétaires pour taper à la machine les jugements rendus, l'exécution n'est effective qu'après un délai de trois ou quatre mois. C'est une absurdité !

Or le président du tribunal ne choisit pas le petit personnel d'exécution. De même, à l'heure de la décentralisation, il ne peut décider d'engager des auxiliaires ou du personnel temporaire, ni faire effectuer des travaux de copie à domicile. Tout doit passer par la chancellerie.

Certes, il est impératif de décentraliser certains pouvoirs. Mais, lorsqu'il s'agit de problèmes aussi minimes, on reste rêveur devant une telle tradition de centralisme.

Pour en revenir au recrutement des magistrats, j'indique que l'école nationale de la magistrature étant implantée à Bordeaux, certains candidats peuvent être découragés — je ne mets pas en cause la ville de Bordeaux elle-même — en raison de la situation géographique de l'agglomération bordelaise et du fait que les locaux dont elle dispose ne lui permettent pas d'accueillir plus de deux cents auditeurs.

Les conditions de scolarité devraient donc être sensiblement améliorées, notamment par la création de nouvelles écoles dans différentes régions.

Dans les conditions actuelles, il sera certainement fait de plus en plus appel au recrutement latéral. Mais quelle est la valeur d'un tel recrutement ? Ce qu'on peut dire, c'est qu'elle est pour le moins négative.

Pour que la magistrature reste un grand corps de l'Etat, les traitements et indemnités des magistrats doivent être alignés sur ceux des administrateurs civils. Encore faut-il qu'en contrepartie la profession ne soit ouverte qu'à des personnes suffisamment qualifiées.

La deuxième question qui se pose est celle des locaux. Certains tribunaux qui viennent d'être construits dans la région parisienne témoignent d'un changement de conception. A Créteil et à Troyes, les nouveaux palais de justice sont conçus et équipés pour répondre aux besoins d'une justice moderne. Mais, en Alsace, la situation ne peut être qualifiée que de « minable ». Les services du tribunal de Strasbourg notamment ne disposent même plus de l'espace vital minimum. Le service du casier judiciaire et le service pénal du parquet ne peuvent presque plus travailler. Certains tribunaux, comme ceux des environs de Strasbourg, sont tellement vétustes que les avocats répugnent à y plaider.

Certains palais de justice ont bien été rénovés dans la région de l'Est, mais les petites querelles interadministratives locales entravent l'œuvre de rénovation.

Outre l'insuffisance de confort pour les magistrats et le petit personnel, la lacune la plus sensible est le manque de cantines, de lieux de détente, tous avantages dont bénéficient actuellement les personnels des administrations et des entreprises privées.

Les moyens de travail sont insuffisants : les crédits de matériels devraient être augmentés dans de très larges proportions. Les magistrats sont obligés, dans de très nombreux cas, d'utiliser des codes datant de plusieurs années, et, à la bibliothèque du tribunal, certains ouvrages de première nécessité font défaut.

Que dire des services pénitentiaires ?

Le monde carcéral vit dans un autre siècle. Comment s'étonner alors de certaines mutineries ? Ce sont non plus des hommes qui emplissent nos prisons, mais des bêtes mal soignées.

La prison est l'héritière la plus directe de l'Etat d'esprit du XIX<sup>e</sup> siècle : pour éliminer les brebis galeuses on faisait du régime pénitentiaire la première étape du chemin qui menait

au bain et à la galère. Qu'importait alors la promiscuité, l'absence du plus élémentaire confort ; pas de chauffage, pas de toilettes dans les cellules ; entassement des détenus dans les locaux.

Pour ne citer qu'un seul exemple, je dirai que, rue du Fil, à Strasbourg, on a vu trois ou quatre détenus occuper une cellule conçue pour un seul.

C'est donc avec satisfaction que je remarque qu'en 1974 doit être ouvert un nouveau quartier au centre pénitentiaire d'Haguenau ; mais je dois préciser que ce quartier, aménagé depuis plus de cinq ans et apte à recevoir des prévenus ou des condamnés souffrant de troubles psychologiques, est resté inoccupé jusqu'à ce jour, faute de personnel ; inutilisé pendant si longtemps, il est partiellement dégradé.

Il serait logique, lorsque des structures immobilières sont créées, que le personnel destiné à les exploiter soit nommé dès la création et non cinq ou six ans après.

Depuis plus de dix ans, la ville de Strasbourg a prévu un terrain à l'Elsau pour la construction d'une prison qui réponde aux soucis actuels. Chaque année, la réalisation du projet est différée. Inscrite au V<sup>e</sup> Plan, elle a été sacrifiée pour permettre de dégager les ressources nécessaires à l'alimentation de divers fonds.

Cette carence manifeste coûte très cher à l'Etat ; les établissements pénitentiaires actuellement en service à Strasbourg sont tellement vétustes et inadaptés à la détention qu'il faut sans cesse les réparer et les aménager ; ainsi l'argent des contribuables s'engloutit, sans réelle utilité, dans des immeubles qui, de toute façon, sont promis à une démolition prochaine.

Cela est inadmissible. Nous en subissons d'ailleurs très rapidement les conséquences car, ne disposant pas d'équipements permettant d'adapter l'exécution de la peine à la gravité du délit, nous ne pourrions bientôt plus assurer la sécurité.

Comment peut-on réprimer des délits de fuite, des délits d'affaires et, même l'émission de chèques sans provision en infligeant des peines de prison qui constituent, en réalité, une élimination de la société et entraînent une promiscuité désolante ?

Cela marque à tel point les magistrats qu'ils renoncent souvent à laisser les jeunes en prison, de peur d'aboutir à un résultat inverse de celui qu'ils ont recherché.

Cette indulgence des magistrats, accordée au nom d'un minimum de dignité humaine, met cependant notre société en péril, en donnant à nos jeunes le sentiment qu'ils sont tabou et qu'ils peuvent se permettre toutes sortes d'agressions.

Je pense que notre système pénal est dépassé. Ne pourrait-on pas, au lieu d'envoyer des femmes en prison, les faire travailler dans des hôpitaux ou dans des asiles de vieillards où le manque de main-d'œuvre se fait cruellement sentir ?

Aider au traitement des accidentés de la route serait peut-être une meilleure punition pour une faute de conduite grave ou pour un délit de fuite.

L'éventail des peines applicables devrait être actualisé, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, afin de donner aux magistrats des moyens plus efficaces de redressement. C'est d'ailleurs tout le problème de l'éducation des condamnés qui doit être étudié avec beaucoup d'attention.

La formation professionnelle des détenus comme le travail pénal doivent être aménagés par la création de centres pénitentiaires de formation professionnelle semblables à celui d'Ecouvres. Puisqu'il n'est plus pensable d'éliminer les délinquants de la société, il faut les préparer à une réinsertion dans la vie. Il faut les éduquer et, le plus souvent, les aider à retrouver leur équilibre.

Il faut s'atteler d'une manière spectaculaire à la détection et à la guérison des déséquilibrés sociaux qui mettent si souvent la vie des autres en danger. Seuls les centres pénitentiaires de formation professionnelle dont je viens de parler peuvent apporter une solution à ce problème. Il me faut, là aussi, déplorer que les moyens financiers engagés et prévus par le projet de budget soient beaucoup trop faibles.

Revenant plus particulièrement sur le travail pénal, je distinguerais entre celui qui est procuré aux détenus par des entreprises privées concessionnaires ayant passé des contrats avec l'administration pénitentiaire et qui est rémunéré dans des conditions décentes, et celui qui est fourni par les détenus affectés au service général de l'établissement pénitentiaire et qui est rémunéré par l'Etat de façon dérisoire, c'est-à-dire au taux de quatre francs par jour.

Il est évident que le détenu qui sort de prison avec les poches vides sera incité à commettre de nouvelles infractions pour se procurer immédiatement de l'argent.

Le projet de budget prévoit la création de soixante-dix-sept emplois d'agents de probation, ce qui est très insuffisant. Une politique efficace voudrait qu'un agent de probation s'occupe au maximum de trente libérés conditionnels. Or, à Strasbourg, nous ne disposons que de quatre agents de probation pour 500 probationnaires ou libérés conditionnels, et je suppose que la proportion est la même sur le plan national. Il faudrait donc, à mon sens, créer plusieurs centaines de postes d'agent de probation.

Je voudrais dire maintenant quelques mots de l'accueil.

Monsieur le garde des sceaux, je sais que vous attachez une importance toute particulière aux contacts que peuvent avoir les magistrats avec les justiciables. Depuis un certain temps déjà, on parle de l'institution du magistrat « d'accueil ». Si, en elle-même, l'initiative part des meilleurs sentiments, en revanche, son application suscite des réactions assez diverses.

La justice est faite par les hommes, mais elle n'est acceptée par ceux-ci que si les magistrats peuvent avoir un certain recul pour juger en toute sérénité.

C'est la raison pour laquelle je pense que le magistrat ne devrait pas descendre dans l'arène, sous peine de perdre son autorité. C'est donc à l'avocat que revient la charge de guider et de conseiller les justiciables. Il faut reconnaître qu'il s'acquitte très bien de sa tâche, souvent de façon désintéressée.

Par exemple, à la mairie de Strasbourg, tous les samedis matin, deux avocats se mettent gratuitement à la disposition du public. C'est ainsi qu'est sauvegardé l'esprit de gratuité. Je tiens ici à féliciter publiquement le barreau de Strasbourg de cette excellente initiative.

On peut souvent regretter qu'à travers un débat restreint sur le budget de la justice, on ne puisse qu'esquisser les améliorations qu'il conviendrait d'apporter dans l'immédiat.

Je reconnais volontiers que le projet de budget pour 1974 a corrigé des insuffisances criantes. Mais, à une époque où l'on songe volontiers aux grands progrès et aux réalisations qu'ils impliquent, il faut aussi se pencher sur l'évolution de notre

civilisation, sur ses besoins de justice, sur le sens qu'elle donne à la protection des faibles et à l'amendement de ceux qui faillent. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.)

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

— 3 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1974 (n° 646) ; (rapport n° 681 de M. Maurice Papon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Justice :

(Annexe n° 22. — M. Sprauer, rapporteur spécial ; avis n° 685, Tome I, de M. Bernard Marie, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

Territoires d'outre-mer :

(Annexe n° 30. — M. de Rocca Serra, rapporteur spécial ; avis n° 685, Tome V, de M. Claudius-Petit, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; avis n° 686, Tome XIX, de M. Renouard, au nom de la commission de la production et des échanges.)

La séance est levée.

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

Le directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,  
MARCEL CHOUVER.