

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(87^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 23 Novembre 1982.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. — Aide judiciaire, commissions et désignations d'office. — Discussion d'un projet de loi (p. 7561).

M. Fleury, rapporteur de la commission des lois.
M. Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.

Discussion générale :

MM. Jean-Pierre Michel,
Porelli,
Foyer,
Massot.

M. le garde des sceaux.

Ciôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

Articles 1^{er} à 5. — Adoption (p. 7567).

Article 6 (p. 7567).

Amendement n° 8 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption de l'article 6 modifié.

Article 7. — Adoption (p. 7567).

Article 8 (p. 7567).

Amendement n° 9 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Ce texte devient l'article 8.

Articles 9 et 10. — Adoption (p. 7568).

Article 11 (p. 7568).

Amendement n° 10 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption de l'article 11 modifié.

Après l'article 11 (p. 7568).

Amendement n° 1 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 2 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 3 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Adoption.

Article 12. — Adoption (p. 7568).

Article 13 (p. 7569).

Amendement n° 4 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Adoption.

Amendement n° 15 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Adoption de l'article 13 modifié.

Article 14. — Adoption (p. 7569).

Article 15 (p. 7569).

Amendement de suppression n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.
L'article 15 est supprimé.

Article 16 (p. 7569).

Amendement n° 12 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Ce texte devient l'article 16.

Article 17 (p. 7569).

Amendement n° 13 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Ce texte devient l'article 17.

Après l'article 17 (p. 7569).

Amendement n° 14 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. — Adoption.

Amendement n° 5 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur, Ducoloné, Massot, Jean-Pierre Michel. — Adoption.

Article 18 (p. 7571).

Amendement n° 6 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le président, le rapporteur. — Adoption de l'amendement n° 6 rectifié.

Ce texte devient l'article 18.

Titre (p. 7571).

Amendement n° 7 du Gouvernement : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. — Adoption.

L'intitulé du projet de loi est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble (p. 7571).

Explications de vote :

MM. Alain Madelin,

Massot,

M. le garde des sceaux.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 7572).

2. — Formation professionnelle des artisans. — Discussion d'un projet de loi (p. 7572).

Mme Marie Jacq, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Delelis, ministre du commerce et de l'artisanat.

Discussion générale :

M. Ferrut,

Couillet,

Charlié.

3. — Saisine du Conseil constitutionnel (p. 7576).

4. — Ordre du jour (p. 7576).

PRESIDENCE DE M. PHILIPPE SEGUIN,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.
M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

AIDE JUDICIAIRE,
COMMISSIONS ET DESIGNATIONS D'OFFICE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi modifiant la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire et relatif à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile (n° 1194, 1223).

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

M. Jacques Fleury, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en proposant à notre assemblée un projet de loi modifiant la loi du 3 janvier 1972, qui institue l'aide judiciaire, et relatif à l'indemnisation des commissions et des désignations d'office en matière pénale et en matière civile, le Gouvernement nous demande d'accomplir un geste historique, en direction non seulement du barreau mais aussi des justiciables, dont l'accès à la justice se trouvera facilité.

Le barreau peut, à juste titre, s'enorgueillir d'une longue tradition d'assistance judiciaire devant toutes les juridictions; fondée sur des considérations de charité envers les indigents. L'avocat du XIX^e siècle, bourgeois fortuné, acceptait avec fierté de consacrer une partie de son temps et de son art à la philanthropie. Cette pratique s'est perpétuée au long du XX^e siècle alors même que le recrutement des avocats se démocratisait, que la charge intellectuelle, matérielle, financière s'alourdissait par la complexité croissante des procédures et par le nombre grandissant des procès.

Ce que le bourgeois du siècle dernier pouvait aisément supporter est devenu une charge difficilement tolérable pour les avocats d'aujourd'hui et, singulièrement, pour les jeunes sur lesquels le poids de ce service pèse plus que proportionnellement.

Sans doute la réforme de l'aide judiciaire intervenue en 1972 avait-elle déjà quelque peu allégé l'effort demandé tant au barreau qu'à l'ensemble des auxiliaires de justice; mais le système mis en place il y a dix ans laissait de côté le problème de l'indemnisation des commissions et des désignations d'office pour lesquelles l'avocat continue, encore actuellement, dans nombre de cas, à prêter son concours gratuitement.

Je rappelle à l'Assemblée que les avocats et les auxiliaires de justice ont supporté, en 1981, 111 175 aides judiciaires totales et 31 366 aides judiciaires partielles et que, de surcroît, les avocats, seuls, ont supporté le poids de 85 606 commissions d'office durant la même année.

Le public, qui porte quelquefois un jugement sévère sur les avocats, ignore généralement l'effort consenti depuis si longtemps par le barreau. La profession d'avocat est d'ailleurs actuellement la seule à devoir assumer, sans pouvoir s'y dérober, une charge de service public gratuite. Sans doute est-ce, avec dévouement que le barreau a toujours consenti à assurer cette mission, mais les conditions économiques ont changé et elles impliquent la mise en œuvre d'une réforme.

J'ajoute que le système n'était pas sain. Le justiciable éprouvait une méfiance, injustifiée d'ailleurs, à l'égard de conseils non rétribués, estimant n'avoir accès qu'à une défense au rabais. La démocratisation de l'accès à la justice exige donc, elle aussi, cette réforme. C'est pourquoi votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, était tant attendu. Le principe de l'indemnisation des commissions d'office avait été admis depuis plusieurs années par le ministère de la justice, mais sa mise en œuvre avait été constamment reportée, faute de moyens financiers. C'est à l'honneur du Gouvernement de la gauche et de l'Assemblée d'avoir inscrit les crédits nécessaires dans le budget de la justice et de mettre en œuvre aujourd'hui cette réforme.

Que le grand public ne se méprenne pourtant pas: si le projet de loi sur lequel je rapporte aujourd'hui constitue un progrès que j'ai qualifié d'historique, il ne supprimera cependant pas totalement la charge supportée par le barreau. Il ne fera que l'atténuer, mais cette atténuation constitue, en elle-même, un progrès considérable.

Je rappelle, en effet, que le projet prévoit que les avocats commis ou désignés d'office percevront de l'Etat une ou des indemnités forfaitaires lorsqu'ils auront prêté leur concours à des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond permettant de bénéficier de l'aide judiciaire. L'aide judiciaire « pénale » sera accordée par les bureaux d'aide judi-

ciaire dans les mêmes conditions que l'aide judiciaire « civile ».

Les indemnités forfaitaires allouées à l'avocat seront fixées par le bureau compétent, conformément à un barème établi par décret. Les crédits inscrits au projet de budget de 1983 s'élèvent à 71,4 millions de francs. Au début de la mise en œuvre de cette réforme, il est à l'évidence difficile d'en apprécier le coût. On connaît le nombre des commissions d'office en 1981, mais on ne sait quelle sera l'ampleur des effets induits de la réforme.

En tout état de cause, le montant des crédits, même élevé, risque d'être insuffisant et il est à craindre que les indemnités versées ne soient, pour certains actes, extrêmement modestes.

C'est pourquoi, en attendant une évolution favorable des crédits, votre rapporteur se fait l'écho de la profession qui souhaite que l'on envisage la possibilité de privilégier l'indemnisation de certains actes ou de certaines procédures, quitte à n'indemniser les autres que d'une manière strictement symbolique. Ainsi, on pourrait éviter de verser aux avocats des indemnités indignes pour celui qui les reçoit et dérisoires pour celui qui les verse. Cela explique que la commission ait accueilli avec satisfaction un amendement du Gouvernement qui rend possible une telle solution.

Lorsque les avocats auront prêté leur concours à des personnes dont les revenus seront supérieurs au plafond de l'aide judiciaire, ils percevront des honoraires de la personne qu'ils auront assistée. Il ne faut pas se cacher qu'en la matière se pose un problème que les limites de l'enveloppe de crédits ne permet sans doute pas de régler, mais sur lequel il est de mon devoir d'appeler l'attention du garde des sceaux.

Sans doute le fait que l'avocat commis d'office puisse recevoir des honoraires de la part de justiciables qui ont les ressources nécessaires mettra-t-il fin à une injustice flagrante. Il était difficilement acceptable que l'avocat assure gratuitement — au prétexte qu'il était commis d'office — la défense de clients fortunés. Mais le problème ne se pose pas dans les mêmes conditions lorsqu'il s'agit d'un justiciable dont les ressources, supérieures au plafond de l'aide judiciaire, restent cependant modestes. La question se pose d'autant plus que le nombre de cas où l'assistance d'avocat est rendue obligatoire par la loi devrait croître, multipliant ainsi les commissions d'office.

S'il est vrai que nombreux sont les délits qui trouvent leur origine dans la situation économique et sociale désastreuse du délinquant; s'il est vrai que les détenus sont généralement, du fait de leur détention, dépourvus de moyens; s'il est vrai donc que la question que j'évoque ne concernera sans doute pas la plus grande part des cas relevant de la commission d'office, le problème de principe reste.

C'est pourquoi la commission des lois a amendé le texte initial pour apporter une solution au problème des justiciables dont les ressources sont comprises entre le plafond de l'aide judiciaire totale et celui de l'aide judiciaire partielle. Dans ce cas, l'avocat soumettrait, préalablement, sa proposition d'honoraires à l'agrément du bâtonnier qui tiendrait donc compte des ressources de l'intéressé.

Sous réserve de ces observations, le projet apporte un progrès considérable à mettre au crédit du Gouvernement.

Vous avez profité, monsieur le garde des sceaux, de cette réforme portant indemnisation des avocats commis ou désignés d'office pour tirer les leçons de l'expérience de dix années de pratique de la loi de 1972 sur l'aide judiciaire. Sans attendre la création de ce fonds d'information et d'aide juridique que le groupe socialiste appelle de ses vœux, vous proposez une série de mesures qui tendent à abrégier les délais d'instruction des demandes d'aide judiciaire, lesquelles varient, selon les bureaux, de deux à six mois. Ainsi l'aide judiciaire serait rendue plus accessible, plus utile, plus efficace, voire plus humaine. Il faut en effet que le bénéficiaire de l'aide judiciaire ne puisse plus considérer qu'il n'a le droit qu'à une justice à petite vitesse.

Vous dans ce sens les mesures qui tendent à alléger la procédure d'instruction de la demande, dont vous entendez décharger le procureur de la République pour la confier directement au bureau d'aide judiciaire auquel vous reconnaissez le pouvoir de recueillir directement tous renseignements, notamment auprès des administrations publiques, sur la situation financière du demandeur.

Vous permettez également au président de la juridiction compétente de déléguer son pouvoir de prononcer l'admission provisoire en cas d'urgence, ce qui permettra, notamment au juge de la mise en état, de prononcer lui-même cette admission. En supprimant le bureau supérieur d'aide judiciaire dont l'activité était devenue très réduite, en maintenant la possibilité d'une deuxième lecture devant le bureau d'aide judiciaire, mais en déférant la décision au président de la juridiction, auprès de laquelle le bureau est établi, qui statuera en dernier recours, vous limitez à trois le nombre des examens possibles, au lieu de cinq, et, ce faisant, vous limitez les délais.

Pour aller dans le même sens, dans un souci d'efficacité et d'allègement, la commission a adopté un amendement tendant à réduire à trois le nombre des membres des bureaux d'aide

judiciaire près les tribunaux de grande instance, près la cour d'appel et près les tribunaux administratifs ; c'est-à-dire un magistrat, un auxiliaire de justice et un fonctionnaire.

Soucieux d'alléger la charge de l'avocat, vous proposez qu'il ait la possibilité, pour les affaires les plus importantes, d'obtenir une provision, qui lui évite ainsi de consentir l'avance de frais qui ne sont pas négligeables.

Vous avez enfin inscrit dans la loi et vous rendez possible dans les faits la règle du libre choix de l'avocat, règle à laquelle sont attachés, à juste titre, justiciables et avocats, règle qui est à l'honneur de notre démocratie.

L'ensemble de vos propositions, monsieur le garde des sceaux, nous permet de nous rapprocher de la création de ce fonds d'information et d'aide judiciaire, qui avait fait l'objet d'une proposition de loi déposée par notre collègue Forni et par le groupe socialiste.

Cette proposition tendait à instituer un nouveau régime de l'aide judiciaire. Il s'agissait d'élargir le domaine de l'aide judiciaire à toutes les procédures et à la consultation juridique. Votre projet permet, dans un premier pas, d'étendre l'aide judiciaire aux instances pénales.

Cette proposition tendait également à décharger l'aide judiciaire, en tout ou en partie, s'il perdait son procès, du remboursement des frais exposés par son adversaire. Par un amendement que vous avez déposé et qui a été adopté par la commission des lois, vous donnez satisfaction à ce souhait.

Cette proposition tendait enfin à permettre le libre choix des auxiliaires de justice par les intéressés. C'est fait.

C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, la commission des lois a accueilli avec satisfaction l'ensemble de vos propositions.

Faisant suite à la réforme de la procédure du délit d'audience, au relèvement substantiel en 1982 et en 1983 de l'indemnité allouée à l'avocat par l'Etat en cas d'aide judiciaire totale, à l'aménagement du régime fiscal des avocats et à la contribution de l'Etat au financement de leur formation professionnelle, ces mesures devraient contribuer à améliorer les conditions d'exercice de la fonction de défense, à renforcer les droits des citoyens et à faciliter l'accès de tous à la justice.

Vous avez enfin, monsieur le garde des sceaux, saisi la commission d'un amendement tendant à proroger la multipostulation en région parisienne jusqu'au 1^{er} janvier 1985. Pour ceux de nos collègues qui ne connaîtraient pas les délices de la postulation, je rappelle que la réforme de 1981, qui a supprimé devant les tribunaux de grande instance la distinction entre la profession d'avocat et la profession d'avoué, a cependant maintenu la distinction entre les activités de plaidoirie qui s'exercent sans limitation territoriale et les activités dites de postulation, antérieurement dévolues aux avoués, lesquelles sont exclusivement exercées, devant le tribunal de grande instance, par un avocat dont la résidence professionnelle est établie dans le ressort de ce tribunal.

L'éclatement du tribunal de la Seine et la création des tribunaux dits périphériques avaient conduit le législateur à prévoir une période de transition pendant laquelle les avocats pourraient postuler devant plusieurs tribunaux issus de ceux dont le ressort avait été divisé, modifié, réduit. C'est le système de la multipostulation.

Ce système transitoire — prévu à l'origine pour sept ans — a été prorogé une première fois jusqu'au 1^{er} janvier 1983, à l'exception du tribunal de Créteil pour lequel il devait prendre fin le 27 février 1985. A l'approche de l'échéance imminente du 1^{er} janvier 1983, terme de la dérogation, plusieurs solutions s'offraient à vous, monsieur le garde des sceaux.

La première consiste à laisser le terme venir à échéance. Le barreau de Paris, qui compte 5 600 avocats pour une population de 2 300 000 habitants — contre 413 dans les trois départements dits périphériques pour 4 000 000 d'habitants — craint, à tort ou à raison, une asphyxie, une désorganisation du fonctionnement de la justice et l'instauration d'une rente de situation au profit des avocats des barreaux périphériques. Les avocats parisiens estiment également que la suppression de la multipostulation soit porterait atteinte au libre choix de l'avocat, en obligeant le justiciable à choisir un avocat du barreau établi près le tribunal compétent, soit renchéirait le coût du procès par l'addition des frais de postulation.

La deuxième solution consiste à rendre définitif le système de la multipostulation. Les avocats des barreaux périphériques ressentiraient cette solution comme une injustice car ils estiment qu'ils ont fait au moment de leur installation un choix qui comportait des sacrifices et des risques, qu'ils n'ont acceptés que dans la perspective de la fin du système dérogatoire.

Une troisième solution consiste à supprimer totalement la territorialité de la postulation. Elle rencontrerait la vive opposition des barreaux de province, fermement attachés au principe de la territorialité, car ils y voient le moyen de protéger les petits barreaux contre l'influence des grands barreaux établis auprès des cours d'appel et, singulièrement, du barreau parisien.

Le problème ainsi posé n'est pas nouveau et chacun souhaite qu'y soit apportée dans les délais les plus brefs une réponse définitive.

Vous avez, monsieur le garde des sceaux, depuis votre installation, favorisé la concertation entre les quatre barreaux principalement concernés. Faute d'accord entre eux, vous avez nommé une commission de trois sages dont les propositions, qui ont fait l'objet d'un large débat, n'ont pu aboutir, là non plus, à un accord, malgré les efforts constants de la profession pour rapprocher les points de vue. Cependant ce rapport a mis en évidence l'incertitude quant à la nature et à l'ampleur du phénomène de la postulation.

Mesurer la nature et la portée de la multipostulation, savoir quels usagers de la justice et combien d'entre eux elle concerne permettraient peut-être de ramener la question à une dimension plus modeste de nature à faciliter un accord que souhaite la profession et qui serait mieux accepté qu'une solution imposée.

C'est pourquoi la profession souhaite la prorogation qui fait l'objet de votre amendement. Il faudra en tirer profit pour étudier l'ampleur de la multipostulation pendant l'année 1983 et il conviendra d'en tirer les conséquences en 1984.

La commission des lois, sensible à ce souci de donner une nouvelle chance à la concertation, a adopté cet amendement. Mais elle souhaite que vous confirmiez devant l'Assemblée que votre proposition n'est qu'une position d'attente devant effectivement déboucher à court terme sur une solution définitive. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, M. le rapporteur de la commission des lois a fort bien présenté l'inspiration, l'histoire et la portée du projet que j'ai l'honneur de vous soumettre.

Ce texte relève d'un principe fondamental inscrit dans notre Constitution et reconnu par tous : celui de l'égalité devant la loi. Mais cette égalité devient illusoire dès l'instant où règne l'inégalité devant la justice. La sélection judiciaire par la fortune ne peut être ressentie par chacun que comme une offense majeure. Et refuser ou rendre plus difficile l'accès à la justice à ceux des justiciables qui sont les plus défavorisés constitue une des formes de déni de justice que des femmes et des hommes de conscience ne peuvent accepter.

C'est à cette exigence qu'historiquement avait répondu, comme l'a souligné tout à l'heure M. le rapporteur, l'institution de l'assistance judiciaire. Elle assurait aux plaideurs le service gratuit des auxiliaires de justice. Ce système, fondé sur la loi de 1851, obéissait à la tradition généreuse des professions libérales, qui avait aussi inspiré l'institution des médecins hospitaliers. Il était fondé sur la notion morale de charité. Sans méconnaître en rien la grandeur de celle-ci, il est certain qu'une telle orientation ne pouvait satisfaire notre société. Il convenait d'exprimer en termes de solidarité et non plus de charité la réponse au besoin de justice des plus démunis, et, comme M. Fleury l'a rappelé, de tirer les conséquences du système en ce qui concerne les auxiliaires de justice. Il n'était pas juste, en effet, qu'une profession, notamment ses éléments les moins favorisés, soit appelée à supporter exclusivement ou presque le coût de cette obligation nationale.

Tels ont été les motifs de la réforme de 1972 qui a institué l'indemnisation de l'aide judiciaire et qui a introduit une certaine cohérence dans ce domaine.

Elle a d'abord, en effet, défini des conditions objectives d'admission à l'aide judiciaire en fonction des ressources des demandeurs et elle a retiré, sauf exceptions, aux bureaux d'aide judiciaire, tout pouvoir d'appréciation sur le fond du litige.

Le système a fonctionné jusqu'à ce jour, mais il a été l'objet de critiques unanimes que je rappellerai brièvement.

La procédure est trop lente en ce qui concerne tant l'admission à l'aide judiciaire que le paiement des indemnités aux auxiliaires de justice.

L'aide judiciaire se voit désigner l'auxiliaire de justice qui assumera la défense de ses intérêts, ce qui est fondamentalement contraire au principe de liberté du choix.

Le poids du secteur aidé pèse de plus en plus lourdement sur le barreau parce que, d'une part, l'indemnisation, dans le cadre de l'aide judiciaire, n'est pas suffisante et, d'autre part, le barreau continue à assurer gratuitement la défense devant les juridictions pénales.

Ces critiques constantes et fondées traduisent l'aspiration à une justice plus ouverte à tous, expression fondamentale d'une société de solidarité. C'est pourquoi il appartenait à la gauche de traduire dans les faits, d'inscrire dans la réalité judiciaire cette exigence perçue depuis si longtemps.

Tel était le sens de la proposition de loi, n° 1611, déposée le 19 décembre 1979 sur le bureau de votre assemblée par le groupe socialiste.

Tel est aussi le sens de la lettre adressée le 4 mai 1981 aux organisations professionnelles d'avocats par M. François Mitterrand, alors candidat à la Présidence de la République, dans laquelle il indiquait qu'il lui paraissait indispensable d'abord de prévoir, en matière pénale, l'indemnisation des avocats commis d'office, puis de réformer, en matière civile, le régime actuel de l'aide judiciaire. Il déclarait ensuite que les nouvelles règles applicables en cette matière devraient être arrêtées après une large concertation des pouvoirs publics avec les organisations professionnelles représentatives.

C'est ce qui fut fait et nous vous présentons aujourd'hui les fruits de cette concertation. Elle s'est déroulée de façon très large et très approfondie sous l'égide du Premier ministre qui, à deux reprises, en décembre 1981 et en juin 1982, a reçu « l'action nationale du barreau » qui regroupait l'ensemble des institutions et organisations de la profession d'avocat.

Les travaux de la commission ainsi constituée se sont poursuivis et se poursuivent encore depuis bientôt un an. A l'ordre du jour de cette commission figure l'examen des difficultés multiples de la profession d'avocat, dont elle a dressé l'inventaire.

Il est remarquable à cet égard — et je salue cette initiative — qu'elle a donné priorité à l'accès à la justice. On ne saurait en être surpris puisque cette question est indissociable de l'exercice des droits de la défense.

A cette concertation ont participé, outre les représentants de la profession d'avocat et les représentants des ministères intéressés, les organisations professionnelles de magistrats, tous également conscients de la gravité de l'enjeu.

Le projet de loi qui vous a été présenté dans ses grandes lignes et que je vous soumetts maintenant est issu de cette concertation. Indiscutablement, il marque une étape significative dans la construction d'un système nouveau d'accès au droit, même si le problème général que vous avez évoqué tout à l'heure, monsieur le rapporteur, ne peut encore recevoir de solution.

Ses lignes de force sont les suivantes : d'abord faciliter l'accès des justiciables à l'aide judiciaire, puis améliorer le fonctionnement de cette aide, enfin assurer l'indemnisation si longtemps désirée des commissions d'office.

Faciliter l'accès du justiciable à l'aide judiciaire : au début de mon propos, j'ai souligné à quels principes fondamentaux correspondait l'exigence d'une aide judiciaire au profit des justiciables les plus défavorisés pour traduire dans la réalité le principe de l'égalité devant la loi.

Si l'on veut mesurer l'ampleur de cet objectif, il suffit de faire le point depuis mai 1981 et de constater les progrès qui ont été réalisés depuis. Pour bénéficier totalement de l'aide judiciaire en mai 1981, il fallait avoir un salaire mensuel maximum de 2 100 francs. Ce plafond a été porté à 2 800 francs en 1982 et dans le projet de budget, que vous avez approuvé, il s'élève à 3 000 francs, soit une augmentation de près de 43 p. 100 en deux ans.

Par voie de conséquence, le nombre des bénéficiaires ne peut que s'accroître. Il était de 54 803 en 1973 ; il est passé à 147 900 en 1981. Inévitablement, il sera encore supérieur en 1982 et 1983.

Quant aux crédits, il s'élevaient à 108 millions de francs en 1981. Ils seront portés à 171 millions de francs en 1983. Ainsi, à la demande du Gouvernement, le Parlement a augmenté ces crédits de 58 p. 100 en deux ans.

Ces chiffres concrétisent l'effort du Gouvernement et de la majorité pour donner une nouvelle dimension, combien accrue, à l'aide judiciaire. Dans ce même esprit, un amendement prévoit de laisser à la charge du Trésor public une partie des dépens auxquels le bénéficiaire de l'aide judiciaire peut être aujourd'hui condamné s'il perd son procès.

Il demeure que, quel que soit le développement de l'aide judiciaire, il convenait qu'elle n'altère pas le caractère libéral de la profession d'avocat auquel nous sommes attachés.

C'est pourquoi — et je considère que ce n'est pas la moindre réforme qui vous est présentée aujourd'hui — l'aide judiciaire pourra, sauf en matière pénale, choisir librement son défenseur. Cette innovation essentielle est conforme à la nature libérale de la profession d'avocat. Elle place tous les justiciables à égalité.

Accroissant le champ de l'aide judiciaire, il convient évidemment d'améliorer son fonctionnement et de tirer la leçon des critiques portées à l'institution.

Les reproches concernent d'abord la lenteur de la procédure et les modalités d'indemnisation.

Le projet prévoit donc que de l'instruction de la demande d'aide judiciaire sera simplifiée. La procédure sera prévue par décret, mais je peux d'ores et déjà indiquer à l'Assemblée que les dispositions réglementaires modifieront sensiblement l'instruction des demandes d'aide judiciaire. Elles seront adressées directement au bureau compétent sans l'intermédiaire, comme c'est actuellement le cas, du ministère public, de façon à gagner du temps et à simplifier la marche procédurale. Il convenait dès lors d'introduire dans la loi un article qui permette aux bureaux de recueil-

lir tous les renseignements nécessaires sur la situation financière du demandeur en déliant notamment les administrations publiques du demandeur.

Les recours contre les décisions des bureaux d'aide judiciaire seront allégés. Il est proposé, en particulier, de déférer au président de la juridiction auprès de laquelle le bureau d'aide judiciaire est établi, les décisions de ce bureau ; cette autorité statuera sans recours. Le bureau supérieur d'aide judiciaire est supprimé en raison, d'une part, de la très faible quantité de dossiers qui lui sont soumis — à peine dix en 1981 — et, d'autre part, du fait qu'il n'est plus appelé à statuer que sur des questions de compétence entre les deux ordres de juridiction, administratif et judiciaire ; ces affaires seront à l'avenir examinées par le bureau établi près le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, complète en ce cas par le président du bureau d'aide judiciaire établi près la Cour de cassation.

Ce développement de l'aide judiciaire, si nécessaire, ne doit pas cependant peser trop largement sur la profession d'avocat. C'est pourquoi l'indemnité allouée à ce titre aux auxiliaires de justice a été sensiblement revalorisée. Je rappelle que lors de mon arrivée à la Chancellerie, le plafond de cette indemnité était de 1 300 francs ; en 1983, il atteindra 1 940 francs, soit une augmentation de 49 p. 100 en deux ans.

Ce réajustement ne fait pas de cette indemnité de véritables honoraires, mais il témoigne de façon significative de la volonté du Gouvernement de faire prendre en charge par la solidarité nationale le coût d'un service public dont on doit remarquer qu'il est encore partiellement assumé par des professionnels libéraux.

Ceux-ci déplorent à juste titre les longs délais de paiement de leurs indemnités, alors qu'eux-mêmes ont à faire face à l'avance de certains frais. Et il est vrai que ces délais aggravent le coût réel de leurs charges. En conséquence, le Gouvernement s'est attaché, dans le cadre de la concertation évoquée, à régler ce problème en prévoyant, pour la première fois, un mécanisme de provision. Dans certains cas, qui seront prévus par décret, l'auxiliaire de justice pourra, dès le début de la procédure, obtenir le paiement d'une provision à valoir sur le montant de l'indemnité totale qui lui revient.

Cette faculté créera sans doute une charge supplémentaire de gestion pour l'Etat. Il lui appartient cependant de l'assumer. En contrepartie, il convient de le décharger du coût du recouvrement de certains frais de procédure lorsque celui-ci est sans commune mesure avec le résultat escompté. C'est l'objet de l'amendement n° 2 qui préservera cependant, je le souligne, les droits des auxiliaires de justice qui ont exposé ces frais.

Venons-en maintenant à la disposition la plus significative du projet qui lui donne sa véritable dimension, celle qui tend à assurer l'indemnisation, pour la première fois, des commissions d'office.

Pourquoi cette nécessité ?

La défense est pour chacun un droit, et au premier chef pour les plus défavorisés. Il est vrai que c'est la grandeur de la profession d'avocat d'avoir toujours assuré, à toutes époques, et parfois au péril même de leur sécurité, cette mission de défense. Ils l'ont fait, ce que l'on ignore trop souvent, en défendant gratuitement tous les justiciables démunis de ressources traduits devant les juridictions pénales.

Cette véritable mission de service public, assumée par une profession libérale dans le souci de préserver les libertés et les droits des citoyens ne pouvait plus rester exclusivement à la charge des avocats.

Certes, le principe de l'indemnisation des commissions d'office était affirmé depuis longtemps, mais entre l'admission du principe et sa traduction dans la réalité, il y avait un abîme que les gouvernements et les majorités précédents n'avaient jamais su ou voulu combler. Le Gouvernement et la majorité de gauche vous demandent maintenant d'inscrire ce principe dans les faits.

Ce projet, si le Parlement le vote, comme je l'espère et le crois, pourra être mis à exécution dès 1983. Je rappelle à cet égard que le projet de budget de la justice, que vous avez approuvé il y a quelques jours, comporte un crédit de 71,4 millions de francs destiné à l'indemnisation des commissions d'office.

La mise en œuvre de ce principe et du crédit afférent pose quelques problèmes, et M. le rapporteur les a évoqués tout à l'heure. Deux amendements leur apportent une solution.

Le premier renvoie au décret la détermination des cas d'indemnisation. Il est en effet apparu impossible, dans le cadre de la concertation, d'évaluer avec une précision suffisante les effets de l'indemnisation des commissions d'office sur le nombre de demandes qui seront présentées. Dans cette incertitude, une période expérimentale apparaît indispensable pour permettre de mesurer les incidences de cette disposition. Cet amendement répond à une demande expresse de la profession d'avocat.

Le second amendement est la conséquence du premier. Le renvoi au décret conduit à fixer l'entrée en vigueur de la loi

à une date qui permettra la publication du règlement et la mise en place des bureaux. La date qui vous est proposée est celle du 1^{er} mars 1983. Si le projet est voté, cette date marquera dans l'histoire de la défense et, plus généralement, de la justice, une page nouvelle.

Par votre vote, et sur la proposition du Gouvernement, notre pays aura démontré sa volonté de voir conciliés les impératifs de l'ordre public, de la défense des libertés, et, au premier chef, de celles des justiciables, et la reconnaissance expresse du service rendu par une grande profession.

La voie sera alors ouverte dans la direction que vous avez évoquée, monsieur le rapporteur, pour une plus grande réflexion sur l'accès au droit dont les prochaines étapes seront à franchir au vu des résultats de celle qui va s'accomplir.

Il me faut, pour être complet, évoquer rapidement le problème de la multipostulation dans la région parisienne, problème déjà fort bien analysé par M. le rapporteur. J'ai dû, en effet, en raison des échéances légales et de la contrainte du calendrier parlementaire vous en saisir par voie d'amendement.

Vous savez que les avocats peuvent plaider devant toute juridiction sans aucune limitation territoriale. Ils ne peuvent cependant accomplir les actes de procédure que devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils sont établis.

Ce principe, dit de la territorialité de la postulation, bien connu des professionnels, est posé par la loi du 31 décembre 1971. Je marque très nettement qu'il ne saurait être remis en question. Il comporte, cependant, une dérogation temporaire au profit essentiellement des avocats établis auprès des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre. En effet, il existe dans la région parisienne une situation spécifique.

Le système transitoire ainsi établi doit normalement prendre fin le 27 février 1985 en ce qui concerne le tribunal de grande instance de Créteil, et le 1^{er} janvier 1983 en ce qui concerne les tribunaux de grande instance de Bobigny et de Nanterre, ce dernier délai résultant lui-même d'une prolongation qui avait fait l'objet d'une loi du 11 juillet 1979.

La multipostulation dans la région parisienne a ses partisans et ses adversaires. Les premiers considèrent que la multipostulation favorise la liberté du choix de l'avocat et, peut-être, une certaine réduction du coût de l'accès à la justice. Les seconds estiment qu'il fait obstacle au développement normal des barreaux des tribunaux périphériques et qu'il nuit à la mise en état des causes, donc à la marche des tribunaux.

Ma préoccupation à cet égard est triple. Je souhaite concilier l'intérêt du justiciable, le fonctionnement du service public de la justice et le libre exercice de la profession d'avocat.

Après une longue concertation et de nombreuses consultations, que M. le rapporteur a évoquées tout à l'heure, notamment l'instauration d'un comité de réflexion, il m'est apparu qu'avant de prendre toute décision définitive sur la multipostulation, il convenait d'en mesurer très exactement la nature et l'étendue. C'est pourquoi il convient de prolonger le régime dérogatoire en l'unifiant, jusqu'au 1^{er} janvier 1985, pour Créteil et les autres tribunaux de la région parisienne, de telle façon que, pendant cette période, nous puissions mesurer très exactement ce qu'est la réalité de la multipostulation dans la région parisienne et voir comment elle est effectivement pratiquée. Lorsque nous connaîtrons avec précision ces résultats, nous reprendrons avec les barreaux intéressés la concertation en vue d'arriver, je l'espère, en accord avec eux, à une solution satisfaisante pour les justiciables.

Bien entendu, à défaut d'accord, j'aurai à vous saisir de nouveau, mais en meilleure connaissance de cause, d'un projet de solution élaboré par la Chancellerie à ce difficile problème, qui ne concerne, je le répète, que la région parisienne.

Telle est la réforme que nous vous demandons de voter. Compté tenu de certaines de ses dispositions, qu'il s'agisse de la liberté de choix de l'avocat dans le cadre de l'aide judiciaire ou de l'indemnisation — enfin — de la commission d'office, c'est indiscutablement une réforme très importante.

Importante pour les justiciables les plus défavorisés, parce que cette réforme élargira et améliorera l'accès à la justice. Pour les avocats, parce qu'elle traduit la reconnaissance de la mission de service public qu'ils accomplissent. Pour l'exigence d'une justice plus ouverte et, je n'hésite pas à le dire, plus généreuse, qui inspire l'action du Gouvernement.

J'ai conscience, cependant, qu'une telle réforme ne pourra porter ses fruits qu'à la condition de s'inscrire dans l'ensemble des réformes destinées à améliorer le fonctionnement de notre institution judiciaire auxquelles nous travaillons. J'ai eu l'occasion d'en parler devant votre assemblée lors de la présentation du budget, et je n'y reviendrai pas.

Je veux simplement souligner que cette transformation de la justice au quotidien dans l'intérêt des justiciables est, pour le Gouvernement, et en particulier pour moi, une préoccu-

tion constante, au même titre que les progrès éclatants déjà accomplis dans le domaine de nos libertés judiciaires.

J'ai eu l'occasion de mesurer à cet égard, lors du débat sur le budget, que la volonté de l'Assemblée rejoignait celle du Gouvernement. J'y ai été sensible. Je tiens à vous en remercier. Cette inspiration commune continuera à conduire notre commune action. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, face à un droit de plus en plus oppressif, face à un appareil judiciaire que la crise économique rend, lui aussi, de plus en plus répressif, le citoyen a besoin, plus que jamais, d'être défendu, certes, mais aussi informé et conseillé.

Or les formidables inégalités de fortune et de culture qui subsistent encore, malheureusement, dans notre pays, et qui sont l'héritage d'une gestion particulièrement conservatrice à cet égard, ne permettent pas à tous d'accéder de manière égale à la loi et aux juges.

Certes, la loi du 3 janvier 1972, qui avait remanié dans le bon sens l'assistance judiciaire, dont les termes mêmes révélaient le caractère charitable et peu adapté à notre société actuelle, avait apporté un certain nombre de modifications souhaitables, mais elles étaient insuffisantes, et le projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux, va dans le bon sens et marque une progression certaine par rapport au texte de 1972, et ce sur plusieurs points essentiels. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste, au nom duquel je m'exprime, marque sa profonde satisfaction.

D'une part — on l'a rappelé, et je serai bref sur ce point — le projet simplifie la procédure d'accession à l'aide judiciaire dans le sens d'une plus grande efficacité, et donc dans l'intérêt des justiciables. Mais l'exposé des motifs de votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, repris d'ailleurs dans le rapport de notre collègue M. Fleury, suscite une inquiétude. En effet, s'il est souhaitable de ne pas multiplier les procédures et d'éviter les doubles emplois, il me semble que c'est le parquet qui doit continuer à instruire les dossiers d'aide judiciaire. Il est beaucoup mieux adapté, c'est lui qui constitue l'administration du tribunal et qui en assure la permanence, et non le siège. Il a d'ailleurs une meilleure relation avec les différentes administrations auxquelles il devra demander des renseignements et qui, fort heureusement, grâce à ce projet de loi, seront obligées de les donner.

D'autre part, ce projet va dans le sens d'un plus grand libéralisme puisqu'il adapte le droit au fait dans la grande majorité des cas. Les plaideurs qui bénéficient de l'aide judiciaire auront la possibilité de choisir librement leur avocat, et c'est également un progrès très sensible.

Surtout, le projet de loi apporte enfin une réponse positive au problème de l'indemnisation des commissions d'office en matière pénale, puisque les avocats qui défendent les justiciables devant les tribunaux répressifs, correctionnels, seront rétribués. En effet, tout travail mérite salaire, et il est normal que les avocats, qui plaident actuellement gratuitement, quel que soit d'ailleurs, en principe, le niveau de fortune des inculpés, soient rémunérés. C'est une mesure de simple justice et, comme vous, monsieur le garde des sceaux, le groupe socialiste tient à rendre hommage à notre barreau, qui s'acquitte avec dévouement et efficacité de cette tâche, alors que, il faut le souligner, les parlementaires, et notamment les parlementaires socialistes, n'ont cessé de multiplier les cas où la présence de l'avocat est obligatoire dans le procès pénal, devant le juge d'instruction avant une inculpation, devant le parquet dans le cadre des anciens flagrants délits, aujourd'hui dans celui de la procédure de saisine immédiate, devant les tribunaux pour enfants. On a donc considérablement alourdi la charge des barreaux. Il convient de souligner que les barreaux, et notamment les grands barreaux, ont répondu très positivement à cette demande du législateur qui va dans le sens d'un renforcement des libertés individuelles, en instituant des permanences devant ces différentes juridictions. Il était donc juste que le Parlement, qui avait demandé un effort supplémentaire aux avocats dans le procès pénal, et cela afin de mieux assurer la défense des libertés de nos concitoyens, donne aux avocats les moyens financiers, que peut demander toute profession libérale, tout travailleur, de s'acquitter de leur tâche.

Cette mesure était d'ailleurs promise depuis très longtemps et, encore une fois, c'est notre majorité qui tient les promesses faites, mais non tenues, par la majorité précédente. En effet, le remboursement des commissions d'office était inscrit dans le programme prioritaire n° 17 du VII^e Plan; qui n'a jamais été exécuté, car l'Etat, et pourtant à une époque où l'on parlait moins de rigueur et d'austérité qu'aujourd'hui; n'a pas voulu dégrader les moyens financiers nécessaires à l'amélioration de notre justice pénale sur ce point essentiel.

Ce projet de loi, monsieur le garde des sceaux, comme l'a d'ailleurs indiqué notre rapporteur, pour positif qu'il soit ne fait cependant pas oublier la proposition de loi que le groupe socialiste avait déposée sous la législature précédente et qui proposait de transformer l'aide judiciaire en une aide juridique, englobant la consultation juridique. Cette proposition de loi était de portée beaucoup plus vaste et tendait à l'institution d'un fonds chargé de mettre en œuvre ces règles nouvelles, fonds alimenté par une dotation budgétaire et par le recouvrement entre les bénéficiaires des sommes payées ou avancées indûment lorsque ceux-ci ont perdu le procès.

Il convient de réfléchir maintenant en termes d'accès au droit et pas seulement d'accès à la justice, car la maîtrise de leurs conflits par nos concitoyens passe certainement par un ensemble d'institutions qui dépassent, et de beaucoup, l'institution judiciaire, et les parlementaires que nous sommes peuvent en porter témoignage. Lorsque nous tenons nos permanences et recevons nos électeurs nous constatons que les problèmes qui se posent à eux ne passent pas seulement par la justice, mais par toute une série d'autres institutions sociales, parasociales, publiques, parapubliques devant lesquelles ils sont complètement décontenancés et dépourvus. En effet, ils n'en connaissent ni les rouages ni le fonctionnement, et ils ignorent les textes. En la circonstance, ils doivent être, sinon défendus, du moins aidés pour faire valoir leurs droits.

Cette réflexion doit aussi se développer en fonction de la décentralisation qui se met en place peu à peu et que nous allons la semaine prochaine ancrer plus encore dans les réalités, comme en fonction des textes que nous avons votés et qui augmentent les pouvoirs de négociation collective : lois Auroux, loi Quilliot.

A cet égard, je regrette personnellement que le Parlement n'ait pas cru devoir autoriser les associations à défendre leurs membres dans les conflits localisés. En effet, dans cette réflexion, il conviendra de donner les moyens financiers et juridiques nécessaires aux associations concernées, pour qu'elles puissent jouer réellement leur rôle dans l'accès au droit. Je pense en particulier aux « boutiques de droit » lancées, notamment, par le parti socialiste, qui, certes, n'ont pas eu l'heur de plaire à toutes les professions judiciaires, mais dont le mérite était de rapprocher la justice du justiciable, de l'informer et de lui donner la marche à suivre. Dans de nombreux cas, d'ailleurs — je le sais pour avoir pratiqué ces « boutiques » — on l'aiguillait vers un avocat.

Il faut donc dépasser les corporatismes étroits et les avocats, tout au moins une partie d'entre eux, partagent ce sentiment. Lors de son dernier congrès, une association syndicale d'avocats a d'ailleurs bien marqué la volonté de ses membres de sortir des palais de justice et d'aller aider les justiciables là où ils se trouvent. Il convient de leur en rendre hommage.

Cette réflexion sur l'accès au droit doit aussi aboutir à une réglementation beaucoup plus stricte des différentes professions judiciaires : avocats, huissiers, notaires, afin que le service public qui leur incombe soit beaucoup mieux rendu.

Monsieur le garde des sceaux, le groupe socialiste votera ce texte de progrès, tout en insistant sur la nécessité de progresser encore, afin que tous soient vraiment égaux devant la loi et devant les tribunaux et afin que le droit ne soit plus un marché, ce que, malheureusement, il reste trop souvent encore. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

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

M. Vincent Porelli. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, notre principal souci en matière de justice est de permettre à cette institution de toujours mieux protéger le justiciable. Cette volonté nécessite l'adaptation du droit aux mouvements de société et un accès facilité à la justice.

L'accès au droit est en effet l'un des problèmes sociaux de notre époque, car des justiciables refusent une justice de classe dont le caractère premier est la limitation du recours juridique par l'argent. C'est pour combattre cet état de choses que des associations, et en premier lieu les syndicats, ont organisé une assistance juridique qui favorise l'accès des travailleurs à la justice et qui contribue à la modification, dans le bon sens, de cette institution. Des revues de droit ouvrier aux conseils de prud'hommes, les travailleurs interviennent en permanence sur la justice, ce qui la démocratise.

Parallèlement, des associations ou des municipalités ont organisé des permanences juridiques qui permettent de dédramatiser, psychologiquement et financièrement, les problèmes de droit. Nous avons déjà exprimé notre volonté de voir intégrer, au service public de la justice, sous des formes appropriées, ces actions qui rapprochent l'institution des citoyens.

Au-delà de ces opérations, il est nécessaire d'organiser un service d'assistance juridique individuel assurant aux plus défavorisés, au travers d'une solidarité de toute la collectivité, un

secours de même qualité que celui qu'obtiennent les détenteurs des moyens financiers.

Le système de 1972, bien que s'engageant sur cette voie, a laissé, pour l'essentiel, le poids de cette solidarité à la charge des praticiens. Mais en attribuant à ceux-ci une rémunération insuffisante, on a abouti à limiter l'assistance judiciaire à une justice au rabais. Ce phénomène est d'ailleurs accentué par le fait que, dans certains barreaux, la masse des dossiers relevant de l'aide judiciaire représente jusqu'à 80 p. 100 du volume total des affaires traitées. Ce chiffre illustre la nécessité d'accroître les moyens financiers de l'assistance judiciaire. L'aide judiciaire de 1972 traduit un désengagement de l'Etat en matière de justice qui, tout en pesant fortement sur les auxiliaires de justice, n'assure pas aux justiciables un véritable service public.

Le fait qu'en matière d'aide judiciaire, les démarches entreprises par des salariés contre leurs employeurs arrivent, par leur nombre, après les litiges d'ordre familial et ceux faisant suite à des accidents corporels, ne laisse pas les députés communistes indifférents et constitue un constat social écrasant pour la nature de classe de la justice en France.

En 1976, la France ne consacrait que 60 centimes par habitant à l'accès de la justice aux plus défavorisés. Si cet effort était supérieur à celui de l'Italie, il n'en était pas moins trente fois inférieur à celui consenti par la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas. De plus, le volume des affaires relevant de l'aide judiciaire est très supérieur à ce qui avait été envisagé lors des débats de 1971. La volonté des non-favorisés de recourir à une institution dont ils n'ignorent pas l'ambiguïté mais qui leur apparaît comme un recours parfois inévitable, doit être relayée par un système réalisant l'égalité de tous devant la justice.

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, votre texte tempère ou pallie certains défauts de l'organisation actuelle de l'assistance judiciaire, dont la simplification des procédures d'octroi renforcera l'efficacité. De même, la rémunération des avocats commis d'office, mesure que les députés communistes n'ont cessé de réclamer et dont Guy Ducloné soulignait l'urgence en tant que rapporteur du budget de la justice, sera enfin effective. Ce principe s'est traduit par l'inscription de 71 millions de francs au budget de 1983. Cette mesure, bien qu'insuffisante, ne témoigne pas moins de la volonté du Gouvernement, que nous partageons, de rétribuer normalement le travail accompli par les avocats au nom de la solidarité.

Nous nous interrogeons cependant sur la démarche du Conseil d'Etat, qui a souhaité que le plafond de l'indemnité soit fixé par décret et non par la loi, car nous considérons que cet aspect d'une politique de solidarité relève du Parlement.

Nous souhaitons également que l'aide judiciaire totale soit ouverte à partir du S. M. I. C. Or la rigueur budgétaire en a relevé le plafond d'un taux inférieur à celui escompté pour l'inflation, pour le situer à 3 000 francs par mois, ce qui reste insuffisant, malgré l'augmentation considérable dont a bénéficié l'aide judiciaire en 1982.

Fondamentalement, nous souhaitons dépasser le stade de l'assistance juridique, qui maintient le justiciable dans un état de dépendance, pour en arriver à une solidarité nationale assurant à tous l'accès à la justice dans des conditions d'égalité et de dignité. A ce titre, nous nous félicitons du libre choix de l'avocat que votre texte ouvre aux justiciables bénéficiant de l'aide judiciaire. Cette mesure permettra sans doute de révaloriser l'assistance juridique accordée aux bénéficiaires de l'aide, tant aux yeux du client qu'à ceux de l'avocat.

Le projet de loi, s'il aménage l'aide judiciaire, n'en modifie pas fondamentalement l'esprit. Nous pensons — c'est une constante de notre réflexion sur la justice — que les praticiens du droit ne doivent pas avoir le monopole de la chose judiciaire. Nous souhaitons voir associer les justiciables au mouvement de cette institution, et le plus largement possible.

Une justice au service de tous passe par l'abaissement de son coût. Celui-ci comprend bien évidemment, pour une part importante, la rémunération des auxiliaires de justice, qui est souvent accrue par la règle de la territorialité. Le groupe communiste a déposé une proposition de loi tendant à proroger la multipostulation en région parisienne, qui a été reprise par le Gouvernement sous forme d'amendement. Par sa proposition et en votant votre amendement, monsieur le garde des sceaux, le groupe communiste demande que ce nouveau délai soit mis à profit pour définir, de la façon la plus satisfaisante possible, les conditions d'exercice des avocats au plan territorial.

Cette réflexion aurait dû s'engager dès le vote de la loi de 1972. Les gouvernements précédents s'y sont refusés et le temps vous a manqué pour l'entreprendre. Nous souhaitons que ce nouveau délai, que nous espérons ultime, permette, en associant les praticiens de tous les barreaux, de Paris, de la région parisienne et de province, de définir une solution satisfaisante pour les justiciables et pour les auxiliaires de justice. La concertation qui a présidé à l'élaboration du projet dont nous

débattons démontre qu'il est possible de rechercher, avec les praticiens du droit, les conditions nouvelles de l'exercice d'une justice démocratique, réellement mise au service de tous. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Jean Foyer. Mes chers collègues, une fois n'est pas coutume, je ne romprai point de lances avec le Gouvernement.

M. le garde des sceaux. Quel dommage ! (Sourires.)

M. Jean Foyer. En faisant cette constatation liminaire, je n'éprouve du reste aucune espèce de chagrin, mais qu'on n'aille pas non plus y voir un quelconque ralliement à une politique que je condamne dans son ensemble.

M. le garde des sceaux. C'est tout de même un premier pas ! (Nouveaux sourires.)

M. Pierre Meuger. Il n'y a que le premier pas qui coûte !

M. Jean Foyer. Ce que vous nous proposez ce soir, monsieur le garde des sceaux, nous y accédons volontiers, parce que cela relève beaucoup plus de l'achèvement que de la réforme, pour employer un langage qui fut mis à la mode il y a une vingtaine d'années à propos de la voie de recours qu'est l'appel.

En effet, dans son premier volet, votre projet de loi n'apporte que des retouches qui ne sont pas fondamentales à une très grande réforme qu'une précédente assemblée avait adoptée il y a onze ans et dont le mérite, revient au président Pleyen.

S'agissant par exemple du libre choix de l'avocat, sur lequel M. le rapporteur et vous-même avez insisté, la différence, entre les dispositions en vigueur et celles que vous nous proposez n'est pas bien considérable. Le texte actuel, partant de ce qui est et restera le cas pratique, dispose que le bâtonnier désigne l'avocat, à moins que la personne bénéficiaire de l'aide n'en ait choisi elle-même un qui lui convient mieux. Aux termes du projet de loi, la personne aidée choisira elle-même son avocat ; c'est seulement si elle ne le fait pas que le bâtonnier en désignera un. Le point de départ est, certes, différent mais, dans de nombreux cas, le résultat sera le même. La désignation par le bâtonnier constituera sans doute le *quod plerumq; coepit*. Quoiqu'il en soit, cette modification ne soulève de ma part aucune objection.

J'ai indiqué que votre projet était un texte d'achèvement. En effet, vous apportez à la construction existante une deuxième aile, un deuxième volet, avec l'indemnisation des avocats exécutant des commissions d'office.

Les choses étant ce qu'elles sont, la société étant devenue ce qu'elle est, le recrutement du barreau étant tel qu'il est désormais, cette mesure s'impose certainement. Je vous concède même volontiers qu'elle s'imposait depuis plusieurs années. Par conséquent, les lois se font d'elles-mêmes, comme le disait Portalis.

Au moment où la gratuité obligatoire, je veux dire la gratuité imposée, va disparaître, il est juste de rendre hommage aux auxiliaires de la justice qui, pendant tant de générations, ont accepté avec compétence, talent et cœur de prêter leur concours à des justiciables hors d'état de les rémunérer et qui l'ont fait aussi bien que pour des clients qui les auraient rétribués.

M. Emmanuel Hamel. Voilà un hommage juste et mérité !

M. Jean Foyer. Ils ont grandement honoré leur profession et ils méritent cet hommage.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jean Foyer. Cette gratuité nécessaire, qui n'était plus supportable pour les éléments jeunes de la profession, il faut dire aussi qu'elle a, pendant une très longue durée, assuré l'indépendance totale des professions judiciaires à l'égard de la puissance publique. Or l'application de ce texte de loi introduira dans la justice répressive une évolution déjà acquise dans l'ordre de la juridiction civile depuis 1972. Désormais, dans un très grand nombre de cas, les auxiliaires de la justice ne recevront plus à proprement parler des émoluments ou des honoraires, mais une indemnisation de l'Etat. Dans une certaine mesure, leurs rapports avec la puissance publique ressembleront de plus en plus à ceux des professions médicales avec la sécurité sociale. Je forme le vœu qu'à l'avenir ceux-là soient moins contentieux que ceux-ci.

A cet égard, je regrette que tous les seuils prévus, par ce texte n'aient pas été indexés et que vous-même et vos successeurs n'ayez pas été affranchis de la nécessité de négocier les prélèvements que la justice imposerait mais qu'il est toujours pénible d'obtenir, pour des raisons que nous connaissons tous et qui semblent d'ailleurs indépendantes des gouvernements, des majorités et des régimes.

En terminant, j'émettrai un vœu sur lequel je crois que nous pourrions aussi être unanimes. Dorénavant, une grande partie de l'activité des professions judiciaires sera indemnisée par la puissance publique. Je souhaite ardemment que, par une évolution insensible, nous n'aboutissions pas à une fonction-

narisation de fait de professions qui, pour continuer à assumer leur nécessaire, leur indispensable mission, doivent toujours demeurer aussi indépendantes et, aussi libres que possible. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

M. François Massot. Monsieur le garde des sceaux, le texte que vous nous présentez aujourd'hui apporte une innovation, la rémunération des commissions d'office, et améliore ce qui existait déjà, l'aide judiciaire créée en 1972.

Dieu sait que cette innovation était attendue et souhaitée ! En raison des nombreuses promesses non tenues de vos prédécesseurs, elle était presque inespérée. Ainsi, pour la première fois, la législation va consacrer l'existence de ce qui, aux yeux de nombre de praticiens, passait pour un mythe.

Les crédits nécessaires à cette indemnisation ont déjà été prévus ; il y a quinze jours, par le projet de loi de finances que nous avons adopté. Il s'agit maintenant d'assurer la mise en œuvre de ces crédits.

Lorsque nous avons discuté de votre budget, monsieur le garde des sceaux, j'ai souligné combien l'indemnisation des commissions d'office était non seulement rendue nécessaire par d'élémentaires considérations d'égalité — le barreau étant la seule profession à assumer la gratuité d'une telle charge de service public — mais surtout combien une semblable réforme était devenue indispensable pour améliorer la qualité même du fonctionnement de la justice répressive.

En effet, si l'assistance des plus défavorisés constitue une tradition mémoriale de barreau, dont ils tirent une légitime fierté, les conditions de son accomplissement ne doivent pas se retourner contre le justiciable auquel elle n'assumerait qu'une défense imparfaite.

La complexité juridique des procédures, associée aux impératifs de gestion qui s'imposent à tout praticien, rendait déraisonnable le maintien d'une conception de la commission d'office directement héritée du XIX^e siècle, fondée sur des considérations de charité et qui voulait que l'avocat soit, comme on le disait autrefois, « le défenseur de la veuve et de l'orphelin ».

M. Jean Foyer. Espérons qu'il le restera !

M. François Massot. Il le reste toujours, monsieur Foyer, mais il est malheureusement soumis à de nombreuses contraintes. Vous le savez fort bien, puisque vous êtes vous-même un membre éminent du barreau de Paris.

M. Jean Foyer. Eminent ? Non !

M. François Massot. Cela étant, monsieur le garde des sceaux, je souhaite néanmoins appeler votre attention sur deux points relatifs aux commissions d'office.

D'abord, le crédit de 71,4 millions de francs qui figure au projet de loi de finances de 1983 sera évidemment insuffisant pour 85 000 affaires. Vous devrez donc effectuer des choix lorsque vous fixerez, par décret, le montant des rémunérations.

A ce sujet, vous envisagez la rémunération des commissions d'office seulement lorsqu'elles concerneront des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond permettant de bénéficier de l'aide judiciaire totale. Un amendement de la commission tend à apporter une solution au cas des justiciables dont les ressources ne leur permettent de prétendre qu'à l'aide judiciaire partielle. J'y souscris totalement.

Ensuite, la solution du problème que posent les justiciables qui ne bénéficient pas de l'aide judiciaire mais qui, de par la loi, doivent être assistés par un avocat — c'est le cas, notamment, devant la cour d'assises ou le tribunal pour enfants — reste incertaine.

Je pense que la commission d'office continuera, dans ce cas, à ne pas être rémunérée. Il y a peut-être là quelque injustice, non seulement vis-à-vis des plaideurs, mais aussi à l'égard de l'avocat qui devra continuer à assurer gratuitement une fonction qui grève assez lourdement la gestion de son cabinet.

Si la dotation budgétaire qui vous sera allouée au titre de la rémunération des commissions d'office augmente, comme je l'espère, dans les années à venir, ces différents problèmes pourront être résolus assez facilement.

Le deuxième volet du projet que vous nous présentez est relatif à l'amélioration du système de l'aide judiciaire. En effet, dix années d'expérience de l'aide judiciaire ont montré que cette institution est une réussite ; ainsi, dans les six dernières années, le nombre des admissions à l'aide judiciaire a plus que doublé.

Néanmoins, malgré ce bilan incontestablement positif, la procédure d'aide judiciaire reste à bien des égards lourde, et même, dans une certaine mesure, aléatoire.

Ainsi, par le biais des nouvelles délibérations susceptibles d'être demandées, en vertu de la loi de 1972, par le procureur de la République, le procureur général ou le garde des sceaux, on peut aboutir, vous le savez, à ce qu'une demande d'aide judiciaire soit soumise à cinq examens successifs. C'est manifestement

tement abusif et les propositions que vous formulez sur ce point sont tout à fait satisfaisantes.

Vous proposez d'abord de supprimer le bureau supérieur d'aide judiciaire et de donner une possibilité d'appel devant le président de la juridiction. Je souscris à cette proposition, avec tout de même une petite réticence : il ne faudrait pas que le président de la juridiction, en examinant une demande d'aide judiciaire, étudie sur le fond le procès, dont il aura à connaître par la suite. Des instructions précises devraient permettre d'éviter cet écueil.

Enfin, la procédure proposée contribuera à remédier aux lenteurs de l'admission à l'aide judiciaire, en particulier en déchargeant le procureur de la République de l'instruction des demandes. Sur ce point, je serai en désaccord avec mon collègue et ami Jean-Pierre Michel : je crois, en effet, que les parquets sont encombrés par ces dossiers d'aide judiciaire alors que des tâches plus impératives les appellent, et je pense, monsieur le garde des sceaux, que vous avez raison de donner pouvoir aux bureaux d'aide judiciaire pour les instruire eux-mêmes. Cela suppose qu'ils en aient les moyens. Je suis sûr que vous veillerez à ce qu'il en soit ainsi, de façon que les dossiers soient sérieusement étudiés et les revenus réels des postulants parfaitement connus.

Telles sont les quelques réflexions que m'inspire le projet de loi que vous nous soumettez. Comme Jean-Pierre Michel l'a rappelé tout à l'heure, ce texte nous satisfait pleinement, et le groupe socialiste le votera sans difficulté. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. le garde des sceaux. Mesdames, messieurs, je tiens à souligner la satisfaction du Gouvernement devant l'accueil que vous avez réservé au projet de loi qui vous est soumis, et plus particulièrement à cette mesure essentielle, qualifiée d'historique par le rapporteur, que constitue l'indemnisation de la commission d'office.

J'ai été personnellement sensible à l'éloge qui a été fait de la profession d'avocat, surtout lorsqu'il venait des bancs de l'opposition.

M. Emmanuel Hamel. Nous sommes objectifs, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. En effet, j'ai constaté à plusieurs reprises que l'on m'imputait plutôt à charge qu'à honneur d'avoir exercé cette profession que, je l'avoue volontiers en cet instant comme en tout autre, j'ai passionnément aimée. L'œcuménisme qui régnait il y a un instant...

M. Emmanuel Hamel. Ne vous en plaignez pas !

M. le garde des sceaux. ... me satisfait d'autant plus.

Je relève cependant que l'hommage que M. Foyer — je regrette qu'il ne soit pas là pour m'entendre — a rendu aux avocats et, parmi eux, aux plus jeunes, était resté jusqu'à maintenant purement platonique. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Articles 1^{er} à 5.

M. le président. « Art. 1^{er}. — L'intitulé de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 modifiée, instituant l'aide judiciaire, est modifié comme suit :

« Loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. — Il est inséré, avant le chapitre I^{er} de la loi précitée du 3 janvier 1972, l'intitulé suivant :

« Titre I^{er}. — L'aide judiciaire. » — (Adopté.)

« Art. 3. — Le c de l'article 8 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est modifié comme suit :

« c) Les honoraires et émoluments des avocats et officiers publics ou ministériels qui prêtent leur concours ; » — (Adopté.)

« Art. 4. — Le dernier alinéa de l'article 11 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est abrogé. » — (Adopté.)

« Art. 5. — L'article 13 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 13. — Lorsque deux bureaux d'aide judiciaire établis l'un près une juridiction de l'ordre judiciaire et l'autre près une juridiction de l'ordre administratif se sont successivement déclarés incompétents pour connaître d'une demande d'aide

judiciaire, il est statué sur cette demande par le bureau établi près le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, complété par le président du bureau établi près la Cour de cassation. La décision de cette formation n'est susceptible d'aucun recours. » — (Adopté.)

Article 6.

M. le président. « Art. 6. — L'article 14 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 14. — Chaque bureau est présidé par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué ou par un magistrat honoraire. Il comprend en outre, soit un avocat et un huissier de justice, soit un avocat et un avoué, soit deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et deux fonctionnaires.

« Le bureau établi près la Cour de cassation et celui établi près le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, lequel est présidé par un membre du Conseil d'Etat en activité ou honoraire, comportent en plus deux membres choisis, selon le cas, par la Cour de cassation ou par le Conseil d'Etat.

« Les auxiliaires de justice sont désignés par leurs organismes professionnels. »

M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 8, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article 14 de la loi du 3 janvier 1972 :

« Chaque bureau d'aide judiciaire est présidé soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, soit par un magistrat honoraire. Il comprend en outre un auxiliaire de justice en activité et un fonctionnaire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. Cet amendement vise à réduire à trois le nombre des membres des bureaux d'aide judiciaire autres que ceux établis près la Cour de cassation ou près le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits. Les bureaux comprendraient, outre un magistrat du siège, un fonctionnaire et un auxiliaire de justice au lieu de deux.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. Pierre Maugar. Immense sagesse ! (Sourires.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6, modifié par l'amendement n° 8. (L'article 6, ainsi modifié, est adopté.)

Article 7.

M. le président. « Art. 7. — Il est introduit après l'article 15 de la loi précitée du 3 janvier 1972 un article 15-1 ainsi rédigé :

« Art. 15-1. — Le bureau d'aide judiciaire peut, le cas échéant, faire recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé.

« Les services de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide judiciaire. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Article 8.

M. le président. « Art. 8. — L'article 17 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est complété par les mots : « ou par son délégué. »

M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 8 :

« L'article 17 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est modifié comme suit :

« Dans les cas d'urgence, l'admission provisoire à l'aide judiciaire peut être prononcée, soit par le président du bureau ou par son délégué, soit par le président de la juridiction compétente ou par son délégué. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. Cet amendement, tout en reprenant la modification, proposée par le projet de loi, qui tend à permettre au président de la juridiction compétente de déléguer le pouvoir d'admettre à titre provisoire à l'aide judiciaire, vise à supprimer la référence actuelle à une « extrême urgence », la notion de « extrême » n'étant pas très juridique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Je m'en rapporte à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 8.

Articles 9 et 10.

M. le président. « Art. 9. — Le premier alinéa de l'article 18 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est modifié comme suit :
« Les décisions du bureau d'aide judiciaire peuvent être déférées au président de la juridiction auprès de laquelle il est établi ou à son délégué, qui statue sans recours. Toutefois, l'autorité compétente pour statuer sur les recours exercés contre les décisions du bureau d'aide judiciaire établi près le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, est le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou son délégué. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

« Art. 10. — Le deuxième alinéa de l'article 19 de la loi précitée du 3 janvier 1972, est modifié comme suit :

« En cas d'aide judiciaire totale, l'avocat perçoit de l'Etat une indemnité forfaitaire à titre de remboursement légal de ses frais et dépens. Le montant de cette indemnité est fixé par le bureau d'aide judiciaire, conformément à un barème institué par le décret prévu à l'article 35, selon l'importance des tâches incombant à l'avocat. Dès la décision accordant l'aide judiciaire totale, l'avocat, s'il en fait la demande, perçoit de l'Etat une provision dans les cas et conditions prévus par le décret précité. »

— (Adopté.)

Article 11.

M. le président. « Art. 11. — Le deuxième alinéa de l'article 23 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est modifié comme suit :

« Les avocats et les officiers publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire de l'aide judiciaire. A défaut de choix ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, l'avocat ou l'officier public ou ministériel est désigné, selon le cas, par le bâtonnier ou par le président de l'organisme professionnel dont il dépend. »

M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 10, ainsi rédigé :

« Dans la seconde phrase du second alinéa de l'article 11, substituer aux mots : « l'avocat ou l'officier », les mots : « un avocat ou un officier. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel qui tend à éviter toute confusion. Ce n'est pas, en effet, nécessairement l'auxiliaire choisi qui sera désigné.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11, modifié par l'amendement n° 10.
(L'article 11, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 11.

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Après l'article 11, insérer le nouvel article suivant :

« L'article 26 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est complété par l'alinéa suivant :

« Toutefois, le tribunal peut d'office laisser une partie des dépens effectivement exposés par son adversaire à la charge du Trésor public, selon des modalités fixées par le décret prévu à l'article 35. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. La situation actuelle telle qu'elle résulte de la loi du 3 janvier 1972 est injuste.

L'article 26 prévoit, en effet, que « lorsqu'il est condamné aux dépens, le bénéficiaire de l'aide judiciaire supporte exclusivement la charge de ceux effectivement exposés par son adversaire. »

Cette disposition peut être très sévère pour le bénéficiaire de l'aide judiciaire qui, ayant perdu son procès, se trouve ainsi pénalisé sans qu'il y ait eu nécessairement mauvaise foi de sa part.

Elle est en outre inéquitable, car ce texte ne reçoit application que dans la mesure où l'adversaire du bénéficiaire de l'aide judiciaire n'est pas lui-même aidé. En effet, s'il a bénéficié de l'aide judiciaire, les frais sont, pour les deux parties, pris en charge par l'Etat. Dans cette hypothèse, il n'y a pas lieu à recouvrement.

Il s'ensuit que le bénéficiaire de l'aide judiciaire se trouve dans une situation différente selon que son adversaire est ou non aidé et que, dans le second cas, les frais mis à sa charge, notamment en cas d'expertise, peuvent paraître très élevés compte tenu des ressources de l'intéressé.

Nous vous proposons donc de compléter l'article 26 afin de remédier à cette situation qui avait sans doute échappé jusque-là à l'attention du législateur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Fleury, rapporteur. Avis favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Après l'article 11, insérer le nouvel article suivant :

« Le quatrième alinéa de l'article 27 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est complété par la disposition suivante :

« Toutefois, pour les sommes ne dépassant pas par ayant droit un montant fixé par le décret prévu à l'article 35, cette action en recouvrement n'est pas engagée par l'Etat ; dans ce cas, il n'y a pas lieu à subrogation et l'ayant droit procède directement au recouvrement contre la partie condamnée aux dépens. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Cet amendement a pour objet de pallier une situation qui est désagréable pour l'Etat sans être pour autant profitable pour les bénéficiaires de l'aide judiciaire.

Le quatrième alinéa de l'article 27 de la loi de 1972 prévoit que « pour le recouvrement de ses avances, l'Etat est subrogé dans les droits et actions que le bénéficiaire de l'aide judiciaire possède envers son adversaire. »

Or il arrive fréquemment que les sommes à recouvrer et que l'Etat doit reverser à certains ayants droit sont de si faible importance que leur recouvrement entraîne pour l'Etat une dépense de fonctionnement trop élevée.

Il est donc proposé de compléter le quatrième alinéa de l'article 27 afin d'alléger les opérations comptables conformément aux règles de la comptabilité publique, tout en laissant, bien entendu, aux ayants droit la possibilité de procéder eux-mêmes au recouvrement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Fleury, rapporteur. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Après l'article 11, insérer le nouvel article suivant :

« Il est inséré après l'article 28 de la loi précitée du 3 janvier 1972, un article 28-1 ainsi libellé :

« Art. 28-1. — Lorsque l'adversaire condamné aux dépens ne bénéficie pas de l'aide judiciaire, le tribunal peut d'office le condamner à payer au Trésor public tout ou partie de l'indemnité forfaitaire qui ne peut être récupérée au titre des dépens. »

« Le recouvrement a lieu selon les modalités prévues à l'article 27. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Dans le secteur non aidé, l'article 700 du nouveau code de procédure civile prévoit que « lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine. »

Cette faculté ne peut pas, en l'état actuel de la loi de 1972, s'appliquer pour l'indemnité forfaitaire allouée par l'Etat au titre de l'aide judiciaire, celui-ci n'étant pas partie au procès.

Il est donc proposé d'insérer dans la loi de 1972 une disposition similaire à celle de cet article 700, qui laissera au juge, comme dans le secteur libre, le soin d'apprécier en fonction de la situation de l'adversaire s'il y a lieu de condamner celui-ci à verser au Trésor public tout ou partie de l'indemnité forfaitaire allouée au titre de l'aide judiciaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Fleury, rapporteur. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.
(L'amendement est adopté.)

Article 12.

M. le président. « Art. 12. — L'article 30 de la loi précitée du 3 janvier 1972 est complété comme suit :

« Il emporte obligation pour l'avocat ou l'avoué de restituer les sommes perçues en application de l'article 19. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 12.

(L'article 12 est adopté.)

Article 13.

M. le président. « Art. 13. — Il est inséré après le chapitre VII de la loi précitée, du 3 janvier 1972, le titre II suivant :

« Titre II. — L'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile.

« Art. 31. — Les avocats commis ou désignés d'office, en matière pénale ou en application des articles 1186, 1209 et 1261 du nouveau code de procédure civile, lorsqu'ils ont prêté leur concours à des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond permettant de bénéficier de l'aide judiciaire totale, perçoivent de l'Etat une ou des indemnités forfaitaires, exclusives de toute autre rémunération.

« Lorsqu'ils ont prêté leur concours à des personnes dont les revenus sont supérieurs au plafond permettant de bénéficier de l'aide judiciaire totale, ils perçoivent des honoraires.

« Art. 32. — Le bénéfice des dispositions de l'article 31, alinéa premier, est accordé par les bureaux d'aide judiciaire établis près les tribunaux de grande instance, les cours d'appel ou la Cour de cassation dans les conditions mentionnées à l'article 12.

« Lorsque la commission d'office est intervenue devant la cour d'assises, la demande est portée devant le bureau d'aide judiciaire établi près le tribunal de grande instance.

« Art. 33. — Le montant des indemnités forfaitaires est fixé par le bureau conformément à un barème établi par le décret prévu à l'article 35 selon la nature des tâches qui incombent ou ont incombé à l'avocat.

« Art. 34. — Les articles 15, 15-1, 16, 18 et 29 sont applicables. Il en est de même de l'article 2 en ce qu'il concerne l'aide judiciaire totale.

« Pour l'application de l'article 15-1, le bureau d'aide judiciaire peut, en outre, demander au procureur de la République ou au procureur général, selon le cas, communication des pièces du dossier pénal pouvant permettre d'apprécier les ressources de l'intéressé.

« En cas d'application de l'article 29, l'avocat doit restituer l'indemnité perçue. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Après les mots : « de l'Etat », rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article 31 de la loi du 3 janvier 1972 : «, dans les cas déterminés par le décret prévu à l'article 35, des indemnités forfaitaires, exclusives de toute autre rémunération. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Il n'est pas possible de déterminer a priori — la concertation à laquelle nous avons procédé nous a permis de constater — les effets de l'institution de l'indemnisation des commissions d'office, sur le nombre des demandes ou des désignations. Une période expérimentale est donc indispensable pour évaluer les incidences de cette nouvelle institution.

C'est pourquoi, à la demande de la profession concernée, il est apparu opportun de renvoyer au décret, la détermination des cas dans lesquels l'indemnisation sera assurée, afin de permettre dans un premier temps l'indemnisation nécessaire et la plus satisfaisante possible des secteurs les plus importants des commissions ou désignations d'office.

De décrets ultérieurs, qui pourront être pris dans le cours même de l'année, pourront élargir ce secteur lorsque le Gouvernement aura en sa possession les données statistiques nécessaires. Nous dresserons d'ailleurs, dans le cadre de la concertation qui sera poursuivie avec la profession, un premier bilan avant la fin du premier semestre de 1983.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Fleury, rapporteur. La commission émet un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. (L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Compléter la deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 31 de la loi du 3 janvier 1972 par la nouvelle phrase suivante :

« L'avocat soumet préalablement sa proposition d'honoraires à l'agrément du bâtonnier lorsque les ressources de l'intéressé sont comprises entre les plafonds de l'aide judiciaire totale et de l'aide judiciaire partielle, tels qu'ils sont fixés à l'article 2. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. Cet amendement tend à apporter une solution au problème des justiciables dont les ressources sont comprises entre le plafond de l'aide judiciaire totale — qui sera porté à 3 000 francs par la loi de finances pour 1983 — et le plafond de l'aide judiciaire partielle. Pour ces personnes,

il s'agit de permettre à l'avocat de soumettre préalablement sa proposition d'honoraires à l'agrément du bâtonnier.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 13, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 13, ainsi modifié, est adopté.)

Article 14.

M. le président. « Art. 14. — Le chapitre VIII (Dispositions diverses) de la loi précitée du 3 janvier 1972 devient un titre III. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14.

(L'article 14 est adopté.)

Article 15.

M. le président. « Art. 15. — Les articles 31 à 35 de la loi précitée du 3 janvier 1972 deviennent les articles 35 à 39. »

M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 15. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer l'article 15, dont les dispositions seront reprises après l'article 17, car les dispositions des articles 16 et 17 sont également concernées par le changement de numérotation prévu à l'article 15.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 15 est supprimé.

Article 16.

M. le président. « Art. 16. — Au premier alinéa de l'article 35 de la loi précitée du 3 janvier 1972, la phrase : « les montants des indemnités dues par l'Etat en vertu des articles 19 et 20 » est remplacée par la phrase : « les montants des indemnités dues par l'Etat en vertu des articles 19, 20 et 35. »

M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 16 :

« Dans le huitième alinéa de l'article 31 actuel de la loi précitée du 3 janvier 1972, les mots : « des articles 19 et 20 » sont remplacés par les mots : « des articles 19, 20 et 35. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. C'est un amendement purement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 16.

Article 17.

M. le président. « Art. 17. — Le titre II de la loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire est abrogé. »

M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement, n° 13, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 17 :

« Le deuxième alinéa de l'article 33 actuel de la loi précitée du 3 janvier 1972 est ainsi modifié :

« La loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Fleury, rapporteur. C'est encore un amendement rédactionnel, qui tend à insérer dans la loi de 1972 l'abrogation du titre II de la loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire telle qu'elle est proposée par le projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 17.

Après l'article 17.

M. le président. M. Fleury, rapporteur, a présenté un amendement n° 14 ainsi rédigé :

« Après l'article 17, insérer le nouvel article suivant :

« Les articles 31 à 35 actuels de la loi précitée du 3 janvier 1972 deviennent les articles 35 à 39. »

La parole est à M. le rapporteur.
M. Jacques Fleury, rapporteur. C'est la conséquence de l'adoption de l'amendement n° 11 à l'article 15.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14, qui donnerait naissance à un article 17 bis.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 5 ainsi rédigé :

« Après l'article 17, insérer le nouvel article suivant :

« Le paragraphe III de l'article 1^{er} de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est remplacé par les dispositions suivantes :

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 5, et jusqu'au 1^{er} janvier 1985, les avocats inscrits au barreau de l'un des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre peuvent exercer auprès de chacune de ces juridictions les attributions antérieurement dévolues au ministère d'avoué. Jusqu'à cette date, les avocats inscrits au barreau du tribunal de grande instance d'Evry peuvent, en outre, exercer ces activités devant le tribunal de grande instance de Créteil. Les procédures en cours à l'expiration de ce délai pourront être menées à leur terme par ces avocats.

« Jusqu'au 1^{er} janvier 1984, les avocats inscrits au barreau de l'un des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre peuvent être domiciliés dans l'un quelconque des ressorts de ces tribunaux.

« Au terme fixé à l'alinéa ci-dessus, seuls les avocats inscrits au 16 septembre 1972 à l'un des barreaux mentionnés à cet alinéa peuvent, à titre personnel, conserver leur domicile professionnel dans l'un quelconque des ressorts des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre, dès lors que ce domicile avait été établi antérieurement à cette date. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je me suis déjà longuement expliqué sur cette question de la multipostulation lors de la présentation du projet à l'Assemblée. Je souhaite que l'amendement soit accepté pour les motifs déjà invoqués.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Fleury, rapporteur. Pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure, la commission a émis un avis favorable.

M. le président. Je vais faire montre de mon libéralisme habituel *(sourires)* en donnant la parole aux trois collègues qui me l'ont demandée, et en commençant par M. Ducloné.

M. Guy Ducloné. Monsieur le garde des sceaux, mon ami M. Porelli vous a suggéré tout à l'heure de profiter de la période ouverte par cet amendement pour consulter les différents barreaux et les avocats non seulement de Paris et de la région parisienne, mais aussi de tous les départements de France, pour faire avancer la réflexion sur la postulation.

Diverses idées sont avancées. Certains estiment qu'il faut maintenir le régime actuel. En ce qui nous concerne, nous avons déposé une proposition de loi tendant à prôner la situation pour la région parisienne pendant quelque temps. D'autres jugent qu'il faudrait étendre la multipostulation à l'ensemble du pays.

Mais, monsieur le garde des sceaux, voilà la troisième fois que nous abordons ce sujet. En 1971, lors de la discussion du projet de loi relative aux barreaux de la région parisienne, on avait, à juste titre et pour permettre la transition avec l'installation des nouveaux barreaux dans les départements nouvellement créés, prévu la possibilité d'une multipostulation entre le barreau de Paris et les nouveaux barreaux de Nanterre, de Bobigny, de Créteil et de Pontoise. En 1979, rien n'avait progressé. Or on approchait de la limite prévue concernant les barreaux de Nanterre et de Bobigny. On a décidé une prolongation jusqu'au 1^{er} janvier 1983. Le 1^{er} janvier 1983, nous serons au pied du mur.

Les choses n'ont toujours pas progressé. Le barreau de Paris a continué à « grossir ». Les barreaux de la périphérie se sont peu agrandis ou sont restés stationnaires, mais la plupart ont acquis une véritable personnalité.

Aujourd'hui, nous nous trouvons dans cette situation où la prolongation — je suis moi-même co-signataire d'une proposition de loi — va encore retarder la possibilité pour ces barreaux de se trouver dans une situation normale.

En 1979, le Gouvernement avait promis que la prolongation demandée serait la dernière et qu'on parviendrait à une solution meilleure. J'étais d'ailleurs, me semble-t-il, intervenu dans ce sens au cours du débat.

Mon collègue et ami M. Porelli reconnaissait tout à l'heure que, depuis votre arrivée à la Chancellerie, vous n'aviez pu tout

faire, et c'est vrai. Pourtant, vous avez beaucoup travaillé. Mais, monsieur le garde des sceaux, comme vous n'avez pas répondu à M. Porelli tout à l'heure, permettez-moi de revenir à la charge et de vous demander de profiter...

M. Emmanuel Hamel. Ce n'est pas l'objet du débat d'aujourd'hui !

M. Guy Ducloné. ... étant entendu que votre amendement sera adopté, de la période qui nous sépare du 1^{er} janvier 1985, pour trouver avec les intéressés une solution qui corresponde tant à l'intérêt des justiciables qu'à celui des auxiliaires de justice.

M. Emmanuel Hamel. Y compris le barreau de Paris !

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

M. François Massot. Mes chers collègues, je vous prie tout d'abord de m'excuser, si le timbre de ma voix est aujourd'hui fêlé.

M. Emmanuel Hamel. Vos propos n'en seront pas moins éloquents !

M. Alain Madelin. Les socialistes commencent à perdre leur voix !

M. François Massot. Le problème de la multipostulation a déjà été évoqué en 1979.

La région parisienne forme un tout. Un client habitant Montrouge, près de la Porte d'Orléans, peut parfaitement connaître un avocat dans le XIV^e arrondissement. Il ne comprendrait pas que l'obligation lui soit faite de prendre, outre son avocat parisien, un avocat à Nanterre qui serait un postulant et ne servirait en fait que de boîte aux lettres.

M. Emmanuel Hamel. C'est une remarque de bon sens.

M. François Massot. Le maintien de la multipostulation dans la région parisienne me paraît indispensable. Et c'est afin de le pérenniser que j'avais déposé un amendement en commission des lois.

Bien entendu, la situation est totalement différente en province.

Devant les arguments qui ont été avancés et l'annonce par M. le garde des sceaux qu'une enquête serait engagée pour déterminer l'étendue du problème et la réalité de cette multipostulation, j'ai retiré cet amendement.

Mais je persiste à penser que la suppression de la multipostulation en région parisienne aboutirait à une surcharge financière pour le justiciable et, en très grande partie, au rétablissement de l'ancienne profession d'avoué dans la région parisienne, à moins que de très puissants cabinets ne se créent ayant un correspondant dans chacun des tribunaux de la région parisienne — ce qui faciliterait évidemment leur travail, mais entraînerait de très graves difficultés financières pour les petits cabinets d'avocat parisiens, voire leur ruine.

C'est la raison pour laquelle je voterai l'amendement du Gouvernement tout en regrettant qu'il n'aille pas plus loin.

J'espère que, d'ici à 1985, sera déposé un projet de loi qui réglera de manière définitive le lancinant problème de la postulation. Celui-ci se pose, en effet, tous les deux ou trois ans et met en effervescence l'ensemble de la profession d'avocats en opposant, d'une part, les avocats de Paris et de la région parisienne, et, d'autre part, les avocats de province.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Voilà que les passions se raniment et se réveillent...

M. Emmanuel Hamel. Il n'y a pas de passion. Il n'y a que de la lucidité.

M. Jean-Pierre Michel. ... alors que votre texte, monsieur le garde des sceaux, avait rallié jusqu'à présent un large consensus.

C'est que la question est plus grave qu'on ne semble le penser. Il ne s'agit pas seulement de savoir si l'on veut prôner un régime transitoire que le Gouvernement s'était engagé à faire cesser à la fin de cette année. Il s'agit de savoir ce que le Gouvernement de la gauche veut. Quel type d'auxiliaires de justice veut-il ? Pour qui et pour quoi faire ? C'est là la véritable question qui est posée.

Il ne s'agit pas d'une différence entre les avocats de Paris et ceux de province. Les avocats de province sont attachés à ce système dans la mesure où il évite les grosses concentrations d'avocats, notamment dans les sièges de cours d'appel.

A Paris et dans la région parisienne, ce système est mauvais. En effet, d'une part, il accroît la concentration des cabinets d'avocats dans la ville de Paris, et, d'autre part, il dissuade, voire empêche les avocats de s'installer dans les barreaux des tribunaux périphériques qui, restant à l'état embryonnaire, sont insuffisants par rapport à la population concernée.

Pour toutes ces raisons — et pour d'autres encore — un certain nombre de députés socialistes de la commission des lois, dont moi-même, ont voté en commission contre cet amendement.

M. le garde des sceaux nous a donné certaines assurances. Il nous a affirmé qu'il allait mettre à profit ce sursis probatoire que nous lui donnons pour régler le problème, dans une

large concertation, qui doit dépasser la profession d'avocat, car, au-delà, il s'agit de la conception même que l'on se fait de la justice. Justice pour qui? Justice pour quoi? Et au service de qui?

M. Emmanuel Hamel. Tenez compte de la sagesse de M. Massot.

M. Alain Madelin. Article 49-3!

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Ducoloné, je comprends très bien que vous trouviez que les remises se succèdent, et qu'on ne juge pas. Mais c'est la dernière!

M. Guy Ducoloné. Merci!

M. le garde des sceaux. C'est la clôture, dirai-je.

Si je le remarque, c'est aussi pour avouer au passage, par une sorte d'autocritique, ma naïveté. Monsieur Ducoloné, je croyais que le problème serait réglé précisément entre les barreaux eux-mêmes. Il eût été préférable que la solution vint des intéressés. Ils n'y sont pas parvenus. Après un dernier et patient effort de concertation à la chancellerie, nous avons mesuré — ce qui était d'ailleurs le sentiment des « sages » que nous avions consultés — que nous ne connaissions pas avec certitude la réalité du phénomène de la multipostulation, en dehors même des discussions de principe.

C'est pourquoi il nous est apparu indispensable de vérifier ce qu'est effectivement cette multipostulation, quels sont les multipostulants et ce qu'elle représente au sein de chaque tribunal.

D'où cette période qualifiée par M. Jean-Pierre Michel de période de sursis assorti de mise à l'épreuve. (Sourires.) Croyez-moi, nous y satisferons et nous reviendrons avec des données précises devant l'Assemblée. Ou bien les barreaux auront enfin trouvé un modèle d'accord — ce que je souhaite profondément — ou bien nous présenterons à l'Assemblée, au vu des données, une solution prenant en considération l'intérêt majeur des justiciables, car ceux-ci doivent être au centre de nos préoccupations.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5, qui fournirait le texte d'un article 17 ter.

(L'amendement est adopté.)

Article 18.

M. le président. Art. 18. — La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1983, à l'exception des articles 4, 5, 6, 7 et 9 qui entreront en vigueur le 1^{er} avril 1983, date à laquelle seront installés les nouveaux bureaux d'aide judiciaire.

« Jusqu'à cette installation, les bureaux d'aide judiciaire institués par la loi précitée du 3 janvier 1972 ont compétence pour appliquer les dispositions qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 1983.

« Lors de cette installation, les demandes en cours d'examen seront transférées en l'état aux nouveaux bureaux compétents.

« Les dispositions du titre II de la loi précitée du 3 janvier 1972 ne seront applicables qu'aux commissions et désignations d'office intervenues postérieurement au 1^{er} janvier 1983. »

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 6 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 18 :

« La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} mars 1983 à l'exception de l'article 17-1 qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1983.

« Les demandes d'aide judiciaire et les recours exercés contre les décisions des bureaux d'aide judiciaire en cours d'examen au 1^{er} mars 1983 seront, le cas échéant, transférées, en l'état, respectivement aux nouveaux bureaux compétents ou à l'autorité compétente pour connaître du recours.

« Les dispositions du titre II de la loi précitée du 3 janvier 1972 ne seront applicables qu'aux commissions et désignations d'office intervenues postérieurement au 1^{er} mars 1983. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Il est lié à l'amendement antérieurement soutenu.

Le renvoi au décret de la détermination des cas dans lesquels doit intervenir l'indemnisation des avocats désignés ou commis d'office proposée par l'amendement à l'article 13 du projet de loi conduit nécessairement à retarder l'entrée en vigueur de la loi.

Il convient donc de retenir une date qui permette la publication du décret d'application.

Nous proposons à cet égard la date du 1^{er} mars 1983 pour l'ensemble des dispositions de la loi relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions d'office, afin que les nouveaux bureaux puissent être mis en place et qu'ils soient aptes à recevoir les demandes d'indemnisation.

M. le président. Monsieur le garde des sceaux, compte tenu de la numérotation que nous avons retenue, je pense qu'il faut

lire dans le premier alinéa du texte proposé, non point « l'article 17-1 », mais « l'article 17 ter ».

M. le garde des sceaux. C'est exact!

M. le président. L'amendement est donc rectifié en conséquence.

Quel est l'avis de la commission?

M. Jacques Fleury, rapporteur. La commission a émis un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6 ainsi rectifié.

(L'amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 18.

Titre.

M. le président. Je donne lecture de l'intitulé du projet de loi :

« Projet de loi modifiant la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire et relatif à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile. »

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 7 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'intitulé du projet de loi :

« Projet de loi relatif à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à la postulation dans la région parisienne. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Cet amendement résulte de l'adoption de celui que j'ai exposé tout à l'heure concernant la postulation dans la région parisienne.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Jacques Fleury, rapporteur. Favorable!

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du projet de loi est ainsi libellé.

Vote sur l'ensemble.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alain Madelin.

M. Alain Madelin. Monsieur le garde des sceaux, le groupe Union pour la démocratie française votera votre texte pour une raison et sous deux réserves.

La raison a été soulignée tout à l'heure par M. Foyer : il s'agit de la poursuite — même s'il s'agit d'un pas significatif en avant — d'une politique engagée depuis longtemps.

Sous deux réserves.

La première réserve, c'est qu'il soit bien clair que l'indemnité versée à l'avocat ne constitue pas des honoraires et ne peut être assimilée à des honoraires.

M. Emmanuel Hamel. M. le garde des sceaux acquiesce!

M. Alain Madelin. Il s'agit tout au plus d'un défraiement — et encore, partiel — des avocats.

La seconde réserve, c'est qu'il ne faut pas tromper l'opinion sur la portée de ce texte. Sur ce point, je regrette les propos tenus par un représentant de votre ministère dans une célèbre émission du samedi soir, « Droit de réponse », de Michel Polac, où, évoquant ce problème, ce fonctionnaire déclarait, en substance, que jusqu'à présent les avocats assuraient mal leurs commissions d'office parce qu'ils étaient mal indemnisés, et qu'une rétribution supérieure les inciterait à le faire.

M. Emmanuel Hamel. Quelle imputation!

M. Alain Madelin. Monsieur le garde des sceaux, vous avez souligné tout à l'heure que l'assistance judiciaire et les commissions d'office constituaient l'honneur de cette profession libérale. Il est regrettable qu'un représentant de votre ministère ait émis un avis différent.

Mais, comme vous pouvez le constater, monsieur le garde des sceaux, les députés de l'opposition ne pratiquent pas l'opposition systématique...

M. Emmanuel Hamel. Très bien!

M. Alain Madelin. ... qu'on leur reproche parfois. Et lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas, de favoriser l'accès au droit dans la liberté, vous nous retrouvez à vos côtés.

M. Emmanuel Hamel. Je m'associe à cette explication de vote.

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

M. François Massot. Je me réjouis de l'unanimité que ce projet rencontre sur ces bancs.

Monsieur le garde des sceaux, le groupe socialiste votera sans hésiter ce texte, mais il vous donne deux rendez-vous pour deux nouveaux textes : d'une part, un projet visant à mettre un terme définitif à ce lancinant problème de la postulation; d'autre part, le prochain projet de budget, qui, j'espère, aura une ligne budgétaire supérieure, pour permettre, non pas d'indemniser les fraix, comme cela sera le cas pour les avocats commis d'office, mais pour leur offrir une véritable rémunération.

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Madelin, je tiens à vous rassurer sur la nature de l'indemnité : il est bien évident qu'il ne s'agit pas d'honoraires. Il ne saurait y avoir d'équivoque sur ce point. J'ai été aussi précis que possible lors de la présentation du texte.

En ravanche, quiconque a écouté les propos du directeur des affaires criminelles retiendra une interprétation différente de la vôtre.

M. Alain Madelin. Pas du tout !

M. le garde des sceaux. Je m'inscris en faux contre celle-ci. Je sais, pour le connaître depuis fort longtemps, que peu d'hommes nourrissent autant d'estime et de considération pour la profession d'avocat que l'actuel directeur des affaires criminelles. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures, est reprise à dix-huit heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

— 2 —

FORMATION PROFESSIONNELLE DES ARTISANS

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la formation professionnelle des artisans (n^{os} 732, 1226).

La parole est à Mme Marie Jacq, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Marie Jacq, rapporteur. Dans l'artisanat comme dans les autres secteurs économiques, l'utilisation croissante des techniques modernes et de matériels perfectionnés fait de la formation continue une nécessité qui commande l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des entreprises.

En consacrant la formation permanente comme obligation nationale, la loi du 16 juillet 1971 a donné une impulsion décisive à la formation professionnelle conçue comme une dimension essentielle du développement économique et social.

Malheureusement, si cette législation a connu des développements importants, bien que non exempts de critiques, au bénéfice de certaines catégories de travailleurs, les artisans, pourtant reconnus par la loi comme des interlocuteurs privilégiés, sont demeurés à l'écart des progrès dans ce domaine. Cette mise à l'écart doit prendre fin.

Mais il ne s'agit pas seulement de combler une lacune juridique et de rapprocher la situation de droit des artisans de celle des salariés. L'enjeu dépasse en effet les intérêts d'une catégorie professionnelle en raison de la part tenue par les artisans dans l'activité économique. Aussi les hésitations du précédent gouvernement, qui ont retardé l'élaboration et le dépôt d'un projet de loi d'abord, et compromis sa discussion ensuite, sont-elles doublement condamnables.

Le projet de loi soumis à votre délibération vient clore une longue attente. Il ne met pourtant pas un point final aux efforts entrepris par le Gouvernement pour aider les travailleurs indépendants, et en particulier les artisans, à se doter de moyens leur permettant de mener dans les meilleures conditions le combat pour leur développement et pour l'emploi.

Il est temps de redonner à l'entreprise artisanale la place qui lui revient dans un tissu économique dont aucun des éléments ne doit échapper à l'effort de modernisation.

Les travaux statistiques effectués par le ministère du commerce et de l'artisanat permettent de mettre en évidence une relation étroite entre la formation des artisans et le succès de leurs entreprises au cours des premières années qui suivent l'installation. Faute de volonté politique et faute aussi sans doute d'une perception suffisante de la contribution de ce secteur à la vitalité de notre appareil économique, la loi du 16 juillet 1971 n'aura eu dans ce domaine que des retombées peu significatives.

La stagnation des actions de formation professionnelle au bénéfice des artisans est principalement imputable à l'absence de mécanismes obligatoires de financement. Le seul dispositif utilisable aujourd'hui réside dans l'article 1601 du code général des impôts, qui autorise les chambres de métiers à voter un dépassement au maximum du droit fixe prévu par la loi du 29 juillet 1975. Cette faculté de dépassement a été pleinement utilisée par plus de la moitié des chambres de métiers, ce qui démontre l'intérêt qu'elles portent à la formation professionnelle des artisans. Cependant, en 1982, huit chambres de métiers n'ont voté aucun dépassement pour la formation. Les ressortis-

sants des différentes chambres de métiers se trouvent donc dans des situations très inégales suivant les départements.

La réforme attendue pourra donc être perdue dans un premier temps comme une mesure d'équité. Cependant, au-delà d'une mesure de justice, la formation des artisans apparaît comme une nécessité économique. Elle peut contribuer à faire de l'artisanat un acteur essentiel de la reconquête du marché intérieur et de l'occupation du marché extérieur en cultivant à fond les facultés d'adaptation et de dynamisme propres aux petites entreprises.

Ce projet de loi consacre le droit à la formation des artisans et des auxiliaires familiaux. Votre rapporteur tient à cet égard à souligner l'importance du rôle des conjoints non salariés, dont le statut doit être amélioré comme il vient de l'être dans le domaine de la protection sociale. Ce projet de loi fournit l'occasion de leur reconnaître un nouveau droit.

A cet effet, la commission a adopté un amendement qui étend au conjoint non salarié d'artisan le bénéfice de cette loi. La mise en œuvre de ce droit des artisans à la formation s'appuiera sur des réalisations déjà effectuées dans le cadre professionnel. Ce qui a été fait sera reconnu. Ce qui reste à faire ne pourra l'être sans le concours actif des chambres de métiers et des organisations professionnelles, même si d'autres structures sont mobilisées à cette occasion, notamment les centres conventionnés, dans les conditions fixées par l'article 940-1 du code du travail, ainsi que les établissements publics d'enseignement.

Le choix du Gouvernement de diversifier les sources de formation nous paraît à la fois logique, si l'on tient compte du rôle important joué actuellement par les chambres de métiers et les organisations professionnelles dans le domaine de la formation, et réaliste, car on ne saurait envisager un système totalement fermé sur la profession ; celui-ci serait en effet un bien piètre moyen d'adaptation à des conditions en perpétuel changement.

Les responsabilités particulières qu'impose aux artisans la nature même de leur activité implique qu'une fois reconnus leurs droits soient précisés des devoirs. C'est ce qui a conduit le Gouvernement à soumettre à votre approbation le principe d'un devoir de formation. Il s'agit d'une obligation de formation préalable à l'installation et concernant uniquement l'initiation à la gestion.

Le Gouvernement ne fait là que prendre en compte les constatations opérées à la suite de l'exploitation du répertoire des métiers, qui démontrent que la période critique de l'installation, fatale à de nombreuses entreprises artisanales, doit faire l'objet d'une vigilance particulière.

Il ne s'agit pas en l'occurrence de poser un obstacle supplémentaire sur le chemin des artisans en voie d'installation, mais de mobiliser des moyens supplémentaires pour donner à cette installation les meilleures chances de réussite.

Ce devoir de formation est d'ailleurs affirmé selon des modalités suffisamment souples pour ne pas constituer un élément inopportun de rigidité à un moment où il s'agit d'abord de mobiliser l'ensemble des forces productives.

Des dispenses seront accordées aux candidats justifiant d'une formation à la gestion, ou capables de faire état d'une durée de trois ans d'activité professionnelle requérant un niveau de connaissances équivalent.

L'hypothèse de la force majeure est également prise en compte. Dans ce cas, l'intéressé bénéficiera d'un délai d'un an pour s'acquitter de son obligation.

Mais il ne suffit pas d'affirmer l'existence d'un droit. Encore faut-il mettre en place les moyens permettant d'en assurer la réalisation effective.

Le projet de loi propose donc la mise en œuvre de moyens financiers supplémentaires.

A ce propos, je signale que l'article du code général des impôts qui est modifié est l'article 1601, et non l'article I-601, comme pourrait le laisser croire une erreur matérielle qui s'est glissée dans le deuxième alinéa de l'article 3 du projet.

Désormais, la formation continue des artisans ne relèvera plus, pour son financement, du seul libre choix des chambres de métiers, dont certaines — peu nombreuses il est vrai, mais on doit le déplorer — se sont révélées à cet égard défailtantes.

Une véritable obligation de financement est désormais inscrite dans le droit sous la forme d'une majoration du droit fixe de la taxe pour frais de chambre de métiers.

Pour la mise en œuvre de ces moyens supplémentaires, des circuits financiers spécifiques seront créés. Une partie du produit de l'effort demandé aux artisans fera l'objet d'une mutualisation. Le projet prévoit que 25 p. 100 du maximum du droit fixe devront transiter par les fonds d'assurance nationaux des organisations professionnelles et par les fonds d'assurance formation régionaux à caractère interprofessionnel.

La commission a adopté un amendement de M. Souchon tendant à exclure les fonds d'assurance formation régionaux de l'attribution de la part de 25 p. 100 du droit fixe. Elle a en

effet considéré que des fonds d'assurance formation à caractère interprofessionnel peuvent être créés à l'échelon régional par les chambres de métiers et les organisations professionnelles qui y affectent alors une part de leurs ressources propres.

La répartition entre les organismes sera effectuée par un fonds national de répartition qui revêtira la forme d'un établissement public national.

Le statut de cet établissement public devra permettre la représentation de tous les intéressés. C'est l'objet du décret en Conseil d'Etat mentionné aux premier et troisième alinéas de l'article 5 du projet.

Une procédure d'habilitation sera mise en place en ce qui concerne les fonds d'assurance formation. Elle permettra d'assurer un contrôle satisfaisant de l'emploi des sommes qui résultent de la perception de la taxe.

La restauration d'une procédure d'habilitation, qui avait perdu sa justification s'agissant de contributions volontaires, retrouve tout son intérêt pour la gestion des fonds résultant de la perception d'une taxe. Le souci de rigueur traduit par cette disposition doit être hautement approuvé.

La commission a adopté un amendement tendant à fixer comme date d'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} janvier 1983.

Enfin, elle a décidé de modifier le titre du projet de loi eu égard aux amendements proposés qui, tout au long du texte, étendent le bénéfice de ses dispositions aux conjoints non salariés.

Deux extensions possibles du champ d'application de ce projet auraient pu être envisagées : au profit du secteur du commerce, d'une part, en faveur des travailleurs des entreprises dont les effectifs sont inférieurs à dix salariés, d'autre part.

En ce qui concerne le secteur du commerce et des services, il convient de prendre en compte son extrême hétérogénéité, qui rend plus difficile la mise en place d'actions de formation réellement adaptées aux besoins des professionnels.

Cependant, la modernisation devant être un objectif commun à tous les secteurs de notre économie, il convient d'établir avec le secteur du commerce une concertation plus approfondie, qui pourra d'ailleurs être enrichie de l'expérience acquise dans l'artisanat.

Les droits des salariés des entreprises dont les effectifs sont inférieurs à la dizaine paraissent, quant à eux, relever de solutions de nature tout à fait différente.

Cette question ne pourrait être réglée de manière satisfaisante par une extension, nécessairement inadaptée, des mesures prévues en faveur des chefs d'entreprise ou des travailleurs non salariés. La concertation a été réactivée à cet égard par le ministère de la formation professionnelle. Elle devrait prochainement aboutir au dépôt d'un projet de loi s'inscrivant dans le droit fil de la concertation déjà engagée pour en favoriser le développement.

Néanmoins, la commission a cru devoir adopter un amendement qui prévoit que, jusqu'à la mise en application d'une telle loi, les salariés des entreprises artisanales pourront continuer à bénéficier des actions de formation financées par les fonds d'assurance formation des chambres de métiers et des organisations professionnelles.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié. Je vous demande, mes chers collègues, de bien vouloir l'adopter également. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Emmanuel Hamel. C'est ce que nous ferons !

M. le président. La parole est à M. le ministre du commerce et de l'artisanat.

M. André Deloix, ministre du commerce et de l'artisanat. Mesdames, messieurs les députés, le texte que j'ai l'honneur de défendre devant vous a pour objet de remédier à une grave injustice de la législation française, qui laisse le secteur de l'artisanat à l'écart des moyens de formation et d'évolution, c'est-à-dire de droits fondamentaux reconnus depuis plus de dix ans à l'ensemble des Français.

Le projet de loi que je vous présente répond à un double objectif : d'une part, préparer les candidats à l'installation à leur fonction de chef d'entreprise artisanale ; d'autre part, permettre à tout artisan installé d'accéder à des moyens de formation permanente.

Pour répondre au premier objectif, le projet de loi prévoit que chaque citoyen qui voudra créer une entreprise artisanale suivra obligatoirement un stage préalable lui permettant d'être parfaitement informé de ses responsabilités et de ses tâches à la tête d'une entreprise.

Faut-il rappeler que, chaque année, plusieurs dizaines de milliers d'entreprises artisanales disparaissent parce qu'elles avaient été créées sans que leurs fondateurs eussent disposé d'une information suffisante leur permettant de savoir parfaitement ce qui les attendait et d'appréhender, en connaissance de cause, le contenu réel de la mission d'un chef d'entreprise ?

Selon certaines statistiques, 20 à 25 p. 100 des entreprises artisanales disparaissent dans les quatre premières années de leur existence, entraînant dans le malheur des familles entières d'artisans et de salariés.

Le second objectif recherché par le Gouvernement est de fournir à l'artisanat les moyens nécessaires à une formation continue à la portée de tous ses ressortissants. L'environnement administratif et économique de l'entreprise et les évolutions technologiques auxquelles sont confrontés les artisans pour conserver leurs marchés ou pour accéder à des marchés nouveaux imposent que des moyens soient mis en œuvre pour favoriser une formation qui participera au développement économique de ce secteur et à la formation personnelle de chacun de ses ressortissants.

Jusqu'à ce jour, les chambres de métiers et les organisations professionnelles ont pu dégager des moyens pour répondre aux besoins de formation de l'artisanat. Toutefois, ceux-ci restent insuffisants et aléatoires, malgré les efforts méritoires engagés depuis longtemps par les organismes consulaires.

Le Gouvernement a donc prévu que la taxe additionnelle à la taxe pour frais de chambre de métiers, jusqu'alors facultative, sera dorénavant obligatoire et atteindra 50 p. 100 du droit fixe. La moitié des fonds ainsi perçus sera affectée au fonds d'assurance formation des chambres de métiers ; l'autre sera attribuée au fonds d'assurance formation des organisations professionnelles représentatives. Il a paru souhaitable au Gouvernement de confier à la profession les aspects purement professionnels de la formation.

Ce texte, qui a fait l'objet d'une concertation approfondie avec les deux formes d'expression de l'artisanat que sont les organismes consulaires et les organisations professionnelles, est très attendu par ce secteur. Il comble un vide, répare une injustice et donne au secteur artisanal les moyens de son développement.

Il répond enfin à un engagement pris par le Président de la République, François Mitterrand, et qu'a tenu à honorer le Gouvernement par la voix de son Premier ministre, Pierre Mauroy. Celui-ci a en effet déclaré, le 20 septembre dernier, aux représentants qualifiés de l'artisanat, que ce projet de loi serait soumis au Parlement avant la fin de la présente année. Voilà qui est fait. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Emmanuel Hamel. Voilà une promesse tenue !

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

M. Francisque Perrut. Monsieur le ministre, mes chers collègues, ce serait donner dans un lieu commun que de vouloir démontrer l'importance de la formation professionnelle dans la vie économique et sociale. Elle justifie nombre de mesures législatives qui ont été prises ces dernières années en faveur des jeunes qui se préparent à la vie active et des adultes exerçant déjà une activité professionnelle.

M. Francis Geng. Très bien !

M. Francisque Perrut. Sans doute est-ce dès l'école que les jeunes doivent se préparer à la vie active, selon leurs goûts et leurs aptitudes, et ce sans attendre — comme cela est encore trop souvent le cas aujourd'hui — de se trouver, à la fin de leur cycle d'études, devant une triste réalité, c'est-à-dire devant le vide.

A cet égard, peut-être convient-il d'envisager une réforme plus fondamentale de l'éducation nationale afin de mieux adapter l'enseignement aux exigences de la société d'aujourd'hui ? Mais ce n'est pas l'objet de notre débat d'aujourd'hui.

Parmi le grand nombre de mesures déjà prises pour couvrir progressivement toutes les branches de l'activité économique subsistaient des lacunes. Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui tend à combler l'une d'elles qui concerne le monde des artisans.

On connaît la place fondamentale qu'occupe cette branche d'activité économique, non seulement dans nos villes, grandes, moyennes ou petites, mais surtout dans nos villages, dans ce monde rural qui a tant de mal à se maintenir en vie et à conserver sa population, notamment ses jeunes.

Ils sont ainsi des centaines de milliers qui doivent lutter et rivaliser de qualité dans leur travail. Mais, quelle que soit leur formation, qu'ils l'aient reçue dans des établissements d'enseignement de l'éducation nationale et qu'elle ait été sanctionnée ou non par un C. A. P. ou par un B. E. P., ou qu'ils l'aient acquise sur le terrain par l'apprentissage, elle se révèle parfois insuffisante devant les exigences de la réalité de la vie active.

Une formation complémentaire et permanente est donc souvent nécessaire, pas uniquement sur le plan strictement technique — quoique, dans cette période de progrès et de mutations rapides que nous vivons, une mise au point et une adaptation soient sans cesse nécessaires — mais aussi et surtout dans le domaine de la gestion.

Comblen de petites entreprises, créées par des personnes professionnellement compétentes et pleines de bonne volonté, n'ont pas

survécu en raison d'une préparation sommaire ou même inexistante aux problèmes de gestion et d'administration ? Cela a conduit ces personnes à des imprudences, à des erreurs de prévision budgétaire, etc.

Nous ne pouvons donc qu'être favorables aux principes essentiels contenus dans ce projet de loi, dont certaines dispositions avaient déjà été envisagées dans la charte de l'artisanat du précédent gouvernement. (*Murmures sur les bancs des socialistes.*)

M. René Souchon. Pourquoi ne l'avez-vous pas fait ?

M. Emmanuel Hamel. Ce projet de loi arrive en son temps.

M. Francisque Perrut. En effet, il arrive en son temps !

Nous avons cependant quelques réserves à faire sur ce texte et quelques améliorations à suggérer avant de prendre une décision définitive.

Le premier point critiquable était d'avoir paru limiter le bénéfice de ces mesures de formation professionnelle aux seuls chefs d'entreprise ou auxiliaires familiaux. Si j'ai dit « paru », c'est que, au cours du débat en commission des affaires culturelles, familiales et sociales, M. le ministre s'est engagé à inclure le conjoint dans le champ d'application de ces mesures. Une telle extension était absolument indispensable, eu égard au mode de fonctionnement de la plupart de ces petites entreprises artisanales : le personnel y est en nombre limité ; la responsabilité repose généralement sur les épaules des deux conjoints qui y travaillent solidairement en se partageant les tâches selon leurs compétences. Une loi récente a d'ailleurs officialisé la reconnaissance du rôle du conjoint en lui garantissant une protection sociale adaptée. On ne voit donc pas pour quelle raison à responsabilités égales et partagées ne correspondrait pas une possibilité de formation équivalente. Nous nous félicitons donc de la bonne volonté gouvernementale dans ce domaine.

Ce point acquis, il en est un autre qui nous semble revêtir aussi beaucoup d'importance : nous avons donc déposé un amendement qui tend à étendre le bénéfice de la formation professionnelle aux salariés des artisans.

Pourquoi, en effet, exclure cette catégorie professionnelle des avantages offerts à tous les autres salariés sur l'échiquier du monde du travail ? Jusqu'à présent, ils avaient droit, sans cotisation supplémentaire, et en vertu des dispositions de la loi de 1971, aux actions de formation continue financées par le fonds d'assurance formation des non-salariés.

Or, désormais, comme ce texte, que nous allons sans doute voter tout à l'heure, crée un dispositif nouveau s'appliquant à l'ensemble de l'artisanat, les salariés de cette branche d'activité risquent de se retrouver face à un vide juridique et d'être privés de toute possibilité de prise en charge des actions de formation si on ne les inclut pas parmi les bénéficiaires du projet. Selon une expression familière, on pourrait dire qu'ils seront assis entre deux chaises, puisque ne relevant plus de la loi de 1971 mais étant pas pour autant concernés par les nouvelles dispositions.

Certes, M. le ministre a fait valoir qu'on étendrait plus tard aux entreprises de moins de dix salariés l'obligation de contribuer au financement de la formation professionnelle continue. Il est prématuré d'en parler aujourd'hui, mais rien n'empêche, dans l'attente de l'élaboration de ces nouvelles mesures par le ministre chargé de la formation professionnelle, d'inclure expressément les salariés d'artisans parmi les bénéficiaires des présentes dispositions.

D'ailleurs, j'ai bon espoir, puisque, après avoir combattu mon amendement la semaine dernière en commission, on a, par je ne sais quel miracle, accepté ce matin un amendement socialiste à peu près équivalent.

Je m'en réjouis, car, au fond, ce qui compte, c'est le résultat.

M. Emmanuel Hamel. Quelle noblesse d'attitude !

M. Francisque Perrut. Nous aurons l'occasion d'en reparler tout à l'heure. Mais il est tout de même piquant de constater que, par le biais d'un amendement du groupe socialiste, l'Assemblée va adopter une disposition que nous avons proposée sans succès.

M. Emmanuel Hamel. Vous en serez le père spirituel !

M. Francis Geng. Une telle manœuvre n'est pas très correcte !

M. Jean Proriot. C'est du chapardage !

M. Francisque Perrut. Enfin, ce sont les artifices de procédure ! Ce qui compte, pour moi, c'est le résultat pour les artisans et pour leurs salariés.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Francisque Perrut. A cette occasion, il paraît également intéressant d'évoquer le cas des commerçants.

Sans doute leur situation est-elle un peu différente, mais dans la lutte pour la vie où chacun se trouve engagé il ne serait pas superflu d'offrir aux commerçants la possibilité de recevoir une bonne formation dans les domaines de la gestion et des techniques commerciales.

D'ailleurs, la frontière entre l'artisan et le commerçant est, dans certain cas, si étroite et si floue, surtout dans les petits villages ruraux, que les deux types d'activité dépendent du même ministère. N'est-ce pas la meilleure preuve qu'il est possible de les faire bénéficier des mêmes avantages ?

Se réservant de défendre d'autres amendements techniques, relatifs par exemple aux modalités de financement — question qui a été évoquée par M. le ministre et par Mme le rapporteur — au moment de l'examen des articles, notre groupe suivra avec le plus grand intérêt la discussion de ce projet de loi. En effet, si les améliorations qu'il propose sont adoptées — ce que nous souhaitons — ce texte permettra aux artisans de se doter des moyens nécessaires pour affronter victorieusement le combat qu'ils doivent mener quotidiennement pour assurer leur développement et maintenir l'emploi, et il contribuera à garantir aux entreprises artisanales la place importante qui leur revient dans le tissu économique de la nation.

Nous ne pouvons refuser à ce secteur l'atout décisif représenté par la formation professionnelle sans cesse adaptée à l'évolution et à la modernisation des techniques. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

M. Michel Couillet. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi que nous discutons apporte un élément de plus à la construction d'un secteur artisanal dynamique, composé de professionnels compétents, capables de maîtriser les technologies avancées.

Avant de distinguer les deux questions essentielles que pose l'installation à son compte, permettez-moi de souligner l'importance de la formation générale et technique acquise au cours de la scolarité.

Si nous voulons, dans les prochaines années, disposer d'une main-d'œuvre qualifiée, capable de s'adapter à l'évolution des techniques, nous devons rapidement revoir tout l'appareil de formation primaire, secondaire et technique.

Des efforts considérables doivent être accomplis pour revaloriser, aux yeux des élèves, l'enseignement général et technique. Demain, une bonne formation de base conditionnera l'accès à la formation continue et déterminera la capacité de l'artisan à s'adapter aux évolutions techniques.

Je sais que ce n'est pas l'objet du texte qui nous est soumis, mais toutes les occasions doivent être exploitées pour faire progresser l'idée qu'il est de plus en plus nécessaire de dispenser une formation professionnelle et scolaire correspondant mieux aux besoins de l'économie et des entreprises.

Le rapport montre, d'ailleurs, l'ampleur des efforts à accomplir. En effet, près de la moitié des immatriculations d'entreprises en 1977, soit 49,3 p. 100, sont le fait de personnes qui n'avaient suivi aucun apprentissage et qui n'étaient titulaires d'aucun diplôme.

C'est une carence que la formation continue ne pourra pas totalement corriger.

Partant de cet héritage très lourd, il nous appartient de tout mettre en œuvre pour donner à ces nouveaux artisans le maximum d'atouts pour réussir.

L'installation pose donc deux problèmes distincts : la capacité professionnelle, d'une part ; l'aptitude à gérer une entreprise, d'autre part.

Les artisans qui s'installent disposent, le plus souvent, d'une capacité professionnelle acquise par la pratique de métiers traditionnels et surtout manuels. C'est notamment le cas dans le bâtiment.

Leur spécialisation et le caractère de leur formation ne les prédisposent pas pour autant à suivre l'évolution des techniques, à rechercher les marchés nouveaux faisant appel à des matériaux qu'ils ne connaissent pas encore. La faible part que prennent les artisans dans le vaste marché des économies d'énergie tient, non seulement à cette difficulté d'adaptation, mais aussi à la lourdeur du dispositif administratif et financier, qui est peu adapté à la taille des entreprises artisanales.

Le marché des énergies nouvelles présente des difficultés propres. Pourtant, les pompes à chaleur requièrent des compétences particulières de la part des électriciens, des plombiers ou des chauffagistes.

Les capteurs solaires posent un problème de compétence. C'est le couvreur qui est intéressé si le capteur est en couverture, le plombier si le capteur est à eau et c'est l'électricien quand il s'agit de l'appoint en eau chaude électrique ou du convertisseur de tension pour le capteur photovoltaïque.

Seuls les artisans les plus dynamiques et les mieux préparés à acquérir une nouvelle spécialisation pourront maîtriser la réalisation de ces installations.

Dans l'électronique, la nécessité des adaptations n'est pas moins grande, bien au contraire.

À notre avis, la formation continue doit préparer les artisans aux bouleversements techniques prévisibles. Elle doit permettre,

en outre, de répondre aux besoins nouveaux, nés de la nouvelle croissance, plus économe en énergie et en matières premières.

Les artisans peuvent jouer un rôle essentiel de maintenance pour quantité de produits industriels durables, les produits électro-ménagers, par exemple.

Il serait utile que les grands industriels producteurs de ces biens de consommation participent à la formation des artisans en organisant des stages dans les entreprises. Une même politique pourrait se concevoir pour les entreprises qui usent de matériaux ou de procédés d'invention récente.

Ainsi, les moyens nouveaux dont vont disposer les chambres de métiers, conjugués avec les capacités des fabricants, devraient permettre d'élever sensiblement le niveau de qualification dans l'intérêt des artisans et de ceux qui font appel à leurs services.

La formation continue peut être envisagée dans une autre dimension, celle de l'innovation. Celle-ci irrigue toute notre activité économique. Dans les dix ans à venir, des milliers d'objets nouveaux vont être mis à la disposition du public. Certains de ces produits nécessitent des fabrications en grande série, mais nombre d'entre eux ne verront peut-être pas le jour, faute d'un marché suffisant, alors qu'ils seraient pourtant utiles. Les artisans pourraient trouver dans ces innovations « à la marge » des activités rentables pour leur entreprise et fabriquer ainsi des produits utiles aux consommateurs.

Les efforts de formation devront aussi favoriser le contact entre les artisans et les centres de recherche de toute nature.

Dans le rapport de l'assemblée permanente des chambres de métiers, sur l'exécution de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, il est écrit : « Il ne suffit pas d'être un bon professionnel pour bien gérer une entreprise artisanale. »

C'est le second aspect de la formation.

Il s'agit là d'une réalité confirmée par une étude conduite dans la région Midi-Pyrénées. Cette étude met en lumière la méconnaissance des mécanismes de l'entreprise et la défiance pour tout travail qui n'est pas directement productif. Les nouveaux artisans ne connaissent pas bien les marchés et ils sont quelquefois conduits à casser les prix pour en obtenir un.

Cette mauvaise démarche, du point de vue de la gestion, les conduit à utiliser d'une manière irrationnelle la comptabilité. Celle-ci est mal contrôlée et il en est peu tenu compte pour prendre les décisions économiques.

Le projet qui nous est soumis répond, je crois, à un impératif essentiel : tout faire pour que le candidat artisan prenne conscience des embûches qui l'attendent. La forme retenue nous paraît raisonnable, car elle laisse à l'aspirant toutes ses chances.

La commission a eu raison d'inclure les conjoints dans le projet parmi les bénéficiaires de la formation. Chacun ici connaît le rôle joué par les épouses dans l'administration des entreprises.

Certes, la formation des salariés d'artisans mérite également d'être assurée. Nous souhaitons vivement qu'un autre texte réponde à ce besoin, et nous nous réjouissons qu'il soit présenté dans les meilleurs délais.

Compte tenu de ces observations, le groupe communiste considère que le projet est globalement positif : il le votera dans le texte retenu par la commission. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

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

M. Jean-Paul Charié. Monsieur le ministre, dans les dix minutes qui me sont imparties, je me bornerai à mettre en lumière deux points positifs, quatre points d'interrogation et quatre points négatifs, avec pour seule ambition de défendre l'activité artisanale et les artisans français, éléments indispensables à l'équilibre économique, social et humain de notre pays.

Avant tout, nous nous devons de saluer les hautes compétences et les grandes qualités humaines des artisans de France. Puisque le projet a été élaboré à leur intention, il aurait été logique que la commission de la production et des échanges l'étudie. Je regrette qu'elle ne l'ait pas examiné.

Premier point positif : l'éveil de la conscience des candidats artisans à la complexité de leur futur métier. L'organisation de stages obligatoires devrait permettre à chaque futur foyer d'artisans de mieux appréhender, avant de s'installer, les contraintes — principalement de gestion — auxquelles il sera obligé de se soumettre.

On ne saurait rester longtemps un bon artisan, il est vrai, si l'on n'est pas aussi un bon gestionnaire. Telle est la dure, mais saine loi de l'économie libre et privée. Si cette règle était appliquée aux artisans fonctionnaires, il y aurait moins de déficit et moins de problèmes en France !

De surcroît, et c'est capital, avec ce projet vous reconnaissez que quarante heures d'initiation à la gestion — ces stages sont organisés par les chambres de métiers — sont indispensables, même après avoir passé plusieurs années sur les bancs de l'école publique. Il y a là matière à réflexion pour tous les partisans,

dont je ne suis pas, de l'unification de l'éducation nationale. Voilà qui est très honnête de votre part, monsieur le ministre !

Second point positif : la possibilité donnée au membre direct de la famille, que vous avez tort d'abaisser au rang d'« auxiliaire familial », de bénéficier des stages ou des cours de formation continue. C'est essentiel car très souvent l'épouse s'occupe, par exemple, de la comptabilité, de la facturation, du secrétariat ou de la gestion administrative quand le mari est sur les chantiers.

Le conjoint participe souvent totalement à la bonne marche de l'activité artisanale. Allant donc plus loin que vous, je suis d'avis que le conjoint devrait pouvoir suivre, à la place du futur artisan, le stage obligatoire avant l'immatriculation. Cela correspondrait mieux à deux réalités : le cas où la gestion et la comptabilité sont tenues par le conjoint, et le cas où l'artisan, très bon manuel, devient maladroit dès qu'il s'approche d'une machine à calculer.

Mon premier point d'interrogation concerne le niveau des connaissances : quelle assiduité et quelle attention seront exigées des candidats lors des stages ?

Certes, il serait dangereux d'imposer l'obtention d'un diplôme ; en revanche, il serait judicieux de motiver les stagiaires par la perspective d'obtenir un titre ou un certificat de capacité. Certaines corporations souhaitent, entre autres, le maintien du niveau des compétences : voilà l'occasion de leur donner satisfaction.

De plus, quels seront le programme et la nature de ces stages ? Seront-ils adaptés à chaque corporation ? Ou seront-ils très généraux, donc plus superficiels ? Comment déterminerez-vous le niveau des connaissances ? Quels seront vos critères ? Rien, dans votre projet de loi, ne les définit. A mon avis, il est très compliqué, voire impossible, de définir ces niveaux sur le terrain. En tout cas, ce n'est pas un décret qui arrangera les choses — si vous ne pouvez pas nous répondre aujourd'hui.

Le deuxième point d'interrogation est relatif à la qualité du contenu des cours de formation continue et à leur nombre.

Pour que votre projet ait un minimum d'efficacité, il est indispensable de prévoir une information claire de tous les inscrits aux registres des chambres de métiers, et de leur donner les moyens de juger la qualité des cours proposés.

Pourra-t-on connaître, et comment, la qualité des cours dispensés par les différents organismes de formation ?

De plus, comme l'un de vos objectifs est : « de répondre aux besoins de formation croissants de l'artisanat », confronté à des évolutions technologiques, par exemple les économies d'énergie, les matériaux nouveaux, l'électronique, comment sera-t-il possible, selon vous, d'organiser dans un département ou une région donnés des stages avec suffisamment de participants sur des sujets spécifiques ?

C'est encore très compliqué, voire impossible. Pour être sérieuse et efficace, il faut, à ce niveau, tenir compte de la formation continue dispensée par les fournisseurs et les fabricants. Ne négligez pas cette forme essentielle de la formation permanente. Elle continue à faire ses preuves. Pensez-y avant de nous soumettre votre projet sur la distribution !

Nous voudrions savoir, avant de voter le projet sur la formation des artisans, ce que signifie la dernière phrase de votre exposé des motifs : « Dans le cadre de la réforme de la distribution, une négociation sera menée avec les professionnels dans le but de mettre en place, à terme, un dispositif de formation professionnelle permanente dans ces secteurs » ? Pouvez-vous vous expliquer un peu plus sur ce sujet, monsieur le ministre ?

Mon troisième point d'interrogation a trait au financement.

Les cours de formation, qu'elle soit initiale ou continue, coûtent cher. Or, même si vous obtenez de dégager un montant de 200 francs par artisan et par an — j'ai opéré un petit calcul — croyez-vous que ce sera suffisant pour donner à chaque artisan les compétences que vous lui promettez dans votre projet ? Comment vous sortirez-vous de cette impasse financière ?

Nous avons là une nouvelle démonstration d'une certaine idéologie socialiste qui prend, dans la loi, ses rêves pour des réalités. Mais la loi, même en la matière, ne suffira pas.

Quatrième point d'interrogation : la taxe obligatoirement versée par les artisans pourra-t-elle être directement utilisée pour l'organisation de réunions de travail et d'échange, et donc de formation, entre membres d'une même corporation ?

En effet, il me semble que si les boulangers, les électriciens, les marins-pêcheurs ou les transporteurs routiers, inscrits à la chambre de métiers, pouvaient se réunir entre eux pour échanger leurs réflexions, leurs expériences et leurs connaissances et pour entendre tel ou tel spécialiste choisi par eux, ils recevraient la meilleure des formations, celle que dispense l'école de la vie.

J'en viens aux points négatifs.

Premier point : votre projet impose une nouvelle charge aux artisans, ce qui est contraire à tous les engagements pris par votre gouvernement.

Mais, c'est un investissement, non une charge, pourriez-vous me répondre. Faux ! Car il s'agit bien, malheureusement, d'une taxe et d'un nouvel impôt. En fait, vous alourdissez l'impôt sur les artisans.

Etant donné les difficultés rencontrées par ceux-ci, si vous voulez vraiment les aider, le plus urgent est d'alléger leurs charges et de leur donner les vrais moyens de gagner de l'argent. S'il n'est plus rentable ou avantageux d'être artisan, ce ne sont pas des stages de formation, même avec les améliorations que nous vous proposons, qui encourageront les jeunes à s'installer comme artisans.

Deuxième point négatif : vous excluez les salariés du champ d'application de votre projet et de la formation continue.

Alors que les salariés peuvent bénéficier actuellement de la formation continue, financée par les fonds d'assurance de formation, l'application de votre texte enlèvera toute possibilité aux salariés des entreprises artisanales de suivre ces cours. C'est inacceptable et la commission, dans sa majorité, a relevé, à juste titre, cette injustice.

Troisième point négatif : votre projet est profondément injuste. On peut suivre des stages rémunérés pour devenir ouvrier, employé ou salarié, mais on ne le peut pas quand on a le courage de se mettre à son compte pour devenir artisan !

Le Président de la République, dix-huit mois jour pour jour après son élection, a enfin déclaré, à Marseille : « Pour sauver les emplois, il faut sauver les entreprises ». Mais le Premier ministre a aussitôt repris : « Pour nous, aider les entreprises, ce n'est pas aider les patrons ». Tout le problème est là, concrétisé par votre loi !

Peut-être est-ce normal pour vous socialistes : mais ce point de vue est inacceptable pour nous qui savons qu'il n'existe pas d'entreprises sans responsable, et pas d'artisanat sans artisans patrons.

M. Joseph Pinard. Ce ne sont pas des patrons, ce sont des compagnons !

M. Jean-Paul Charié. Quatrième point négatif : votre projet, monsieur le ministre, tente de donner satisfaction à une demande légitime des artisans mais, sur le terrain, il ne réussira pas parce qu'il néglige la réalité des faits.

Compte tenu de l'indisponibilité des artisans, de la difficulté de les réunir en nombre suffisant pour organiser un cours, de la très grande diversité de leur niveau de compétences, de leurs goûts et de leurs spécificités, il aurait été intéressant de travailler sur d'autres formules mieux adaptées.

Lesquelles ? En voici quelques exemples.

Des assistants locaux pourraient intervenir directement chez l'artisan pour lui fournir conseils, informations et réponses aux questions posées — cela est prévu dans le Loiret.

Il faudrait envisager une meilleure formation ainsi qu'une orientation scolaire plus efficace.

Il serait aussi possible de s'appuyer sur les capacités et la souplesse des formations dispensées par les fabricants et les distributeurs.

Il conviendrait d'encourager les artisans à se réunir entre eux au sein de la chambre de métiers pour échanger leurs réflexions ou leurs connaissances et choisir leurs sujets de conférence.

Enfin, on pourrait développer les rapports entre les centres de recherches, universitaires ou non, et les membres des chambres de métiers.

Il n'y a pas trace de tout cela dans votre projet, monsieur le ministre.

Pour toutes ces raisons, et pour celles qui seront tout à l'heure exposées par mes collègues, il apparaît que si votre intention est louable, sa concrétisation est et sera décevante. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

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

— 3 —

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel trois lettres l'informant qu'en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait été saisi par M. le président du Sénat, par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs, de la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, en vue de l'examen de la conformité de ce texte à la Constitution.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 1233 relatif au règlement de certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord, de la guerre d'Indochine ou de la Seconde Guerre mondiale ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 732 relatif à la formation professionnelle des artisans (rapport n° 1226 de Mme Marie Jacq, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante-cinq.)

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

LOUIS JEAN.

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