



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

8^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

(22^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 20 octobre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES FLEURY

1. **Loi de finances pour 1988 (deuxième partie).** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4505).

M. le président.

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

M. Alain Bonnet, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.

Réponse de M. le garde des sceaux à la question de M. Roger Holeindre.

LÉGION D'HONNEUR

Crédits ouverts à l'article 37. - Adoption (p. 4506).

Crédits ouverts aux paragraphes I et II de l'article 38. - Adoption (p. 4506).

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Crédits ouverts à l'article 37. - Adoption (p. 4506).

Crédits ouverts aux paragraphes I et II de l'article 38. - Adoption (p. 4506).

Justice

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

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

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

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice.

MM. Jean-Pierre Michel, le garde des sceaux,
Emmanuel Aubert,
Guy Ducoloné,
Georges-Paul Wagner,
Jean-Claude Gaudin,
Pierre Sirgue,
Albert Mamy,

M^{me} Christine Boutin.

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

2. **Renvoi pour avis** (p. 4521).

3. **Ordre du jour** (p. 4522).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES FLEURY,

vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1988

(DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988 (nos 941, 960).

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

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

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

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

M. le président. Nous abordons l'examen des budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, dont les crédits sont inscrits aux articles 37 et 38.

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

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

M. Alain Bonnet, rapporteur spécial. Monsieur le garde des sceaux, monsieur le grand chancelier, monsieur le chancelier, mes chers collègues, les budgets annexes de l'ordre de la Libération et de la Légion d'honneur que je viens présenter devant vous, au nom de la commission des finances, portent en germe quelque chose d'explosif tant leur modestie contraste avec leur mission, certes morale, mais même pour marquer les missions symboliques, qui ne saît que l'argent est nécessaire.

Ma critique a quelque raison d'être si je vous dis d'emblée que si le budget de l'ordre de la Libération augmente de 10 p. 100, c'est en grande partie parce qu'il réduit son personnel : sept personnes au lieu de huit.

Quant à celui de la Légion d'honneur qui avait déjà subi près de 6 p. 100 de diminution en 1987, il a été réduit de 14,5 p. 100 cette année.

Or, ces deux budgets, subventionnés à 95 p. 100 par le ministère de la justice, remplissent deux missions parmi les plus nobles que la France ait à assumer : rendre hommage à ses enfants, prendre en charge, chaque année, l'éducation des filles de ces Français qu'elle honore tout particulièrement.

Il y a quelque chose d'inconvenant, je le dis comme je le pense, à contraindre ces deux administrations à faire semblant d'assumer leurs missions.

En 1987, trente-sept compagnons de l'ordre de la Libération ont pu être aidés par un secours annuel d'environ 5 000 francs. Ils sont 329 compagnons survivants. On ose espérer qu'ils n'ont pas besoin de ce si modeste secours.

Quant à l'ordre de la Légion d'honneur, on pourrait dire que les économies drastiques auxquelles il doit se plier le revalorise en le raréfiant.

En 1986, 2 673 personnes ont été faites chevalier. En 1987, 921 seulement. Il en est de même pour le grade d'officier et de commandeur, toute proportion gardée. Mais il est vrai aussi que les effectifs administratifs, chargés d'instruire les dossiers en constante diminution, fournissent la preuve d'un travail minutieux et très important qui a été signalé à votre commission des finances.

Néanmoins, que dire des anciens combattants de la guerre de 1914-1918 - ils sont 80 000 encore vivants - qui attendent toujours cette très haute distinction dont l'attribution leur permettrait de partir heureux, d'être reconnus et justement récompensés ?

Vous comme moi, mes chers collègues, devez avoir en mémoire un courrier qui, enfin, vous annonçait l'heureuse promotion que, hélas ! vous ne pouviez plus remettre à l'intéressé, mort sans avoir connu cette juste fierté. Il est bien triste que nous soyons trop souvent confrontés à des situations de cet ordre.

C'est pourquoi j'appelle votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur les conséquences humaines douloureuses, entraînées par ces réductions brutales de subvention.

L'autre vocation du très modeste budget annexe de la Légion d'honneur, c'est l'éducation de plus de 870 jeunes filles. Les maisons de Saint-Denis et des Loges leur dispensent un excellent enseignement. Il porte ses fruits si l'on en juge par les résultats du baccalauréat : en 1986 on a enregistré 84 p. 100 de succès à la Légion d'honneur, contre 68,66 p. 100 sur le plan national - et c'est la tradition que le rapporteur signale ces faits.

Mais les recettes propres de ce budget proviennent presque exclusivement des pensions des élèves qui, aujourd'hui, pour moitié d'entre elles, paient entièrement les 5 600 francs de pension annuelle. Elles n'étaient jusque là que 20 p. 100 dans ce cas. Les conditions de vie à l'internat, fort désuètes et inconfortables, en seront améliorées.

Cet internat tend à avoir tellement bonne réputation qu'on se demande pourquoi seules les jeunes filles auraient la chance d'en profiter. Il y a eu un grand débat, monsieur le grand chancelier, à la commission des finances sur ce sujet, et vous nous avez fait savoir que l'empereur avait prévu ces maisons d'éducation pour les filles de ses soldats, et les lycées pour leurs fils - lesquels aujourd'hui ont fait une place aux filles, d'ailleurs. En vérité, les problèmes matériels d'aménagement entraîneraient des dépenses financières impossibles à assumer par un si maigre budget. Mais là est bien le problème : la France ne se donne pas plus les moyens de prendre en charge ceux qui l'ont servie que d'assumer l'avenir de leurs enfants. Il y a deux ans seulement, mes chers collègues, que je rapporte ces budgets, et je suis chaque année assez gêné de vous demander de les voter.

Certains d'entre vous connaissent sans doute le musée de la Légion d'honneur de San Francisco, construit à l'image, agrandit, du nôtre. Avec quel soin cette jeune nation a voulu rendre hommage à ses soldats tombés pour la France ! Nous en sommes confondus. Les Etats-Unis d'Amérique ont des

moyens incomparables aux nôtres, me direz-vous. C'est vrai. Mais ils se sont donné les moyens de faire que le symbole soit lumineux pour tous. Est-il vraiment impossible à notre nation de ne pas laisser tomber en désuétude, sur notre sol national, ce même symbole ?

Je vous invite néanmoins, mes chers collègues, à voter ces budgets que je souhaite sincèrement un peu plus importants l'an prochain - et j'espère, monsieur le garde des sceaux, que vous m'aurez entendu. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, après l'analyse minutieuse de M. le rapporteur de ces budgets de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, je limiterai mon intervention aux points essentiels qui les caractérisent.

Le budget annexe de la Légion d'honneur marque une diminution, puisqu'il passe de 104 800 000 francs en 1987 à 89 650 000 francs pour 1988. Celui de l'ordre de la Libération, en revanche, passe de 3 530 000 francs à 3 890 000 francs pour 1988. L'augmentation de ce budget s'explique en grande partie par une inscription de 500 000 francs en crédits de paiement au titre V.

La diminution par rapport à 1987 de 15 millions de francs du budget de la Légion d'honneur mérite naturellement quelques explications ; elle tient essentiellement à trois raisons.

Première raison : la participation de ce budget à l'effort de compression des dépenses publiques, conformément à la décision du ministre d'Etat et du ministre du budget d'appliquer à toutes les dépenses de personnel de l'Etat une réduction forfaitaire de 1,5 p. 100. Deuxième raison : l'ajustement au strict nécessaire des crédits de traitement de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire ainsi que des crédits pour dépenses de personnels. Enfin, troisième raison : la diminution des dotations prévues au titre des dépenses en capital à la suite de l'achèvement des travaux de construction de l'ensemble scolaire de la maison d'éducation de Saint-Denis - et qui ne se réjouirait comme moi de cet achèvement !

Reste l'opération de rénovation de la maison d'éducation de Saint-Denis. Elle avait bénéficié en 1986 et 1987, je vous le rappelle, de 17,5 millions de francs de crédits en autorisations de programme et en crédits de paiement ; elle se poursuivra naturellement avec la participation conjointe du ministère de la culture et du ministère de la justice pour 3 millions de francs en 1988, chacun finançant la moitié de cette somme.

Par ailleurs, 4,10 millions de francs seront consacrés à des travaux de gros entretien et de sécurité des autres bâtiments et installations de la grande chancellerie et des maisons d'éducation.

J'évoquerai pour terminer, comme c'est l'usage lors de l'examen du budget annexe, les résultats scolaires des maisons d'éducation. Ils sont toujours excellents, puisque sur 114 élèves présentées au baccalauréat, 99 ont été admises, soit en pourcentage plus de 86 p. 100 - un peu moins que l'année dernière, me semble-t-il. Les résultats du brevet méritent les mêmes éloges. Ils se situent à un taux de plus de 85 p. 100 de réussite.

Le Gouvernement vous demande d'approuver ce budget, tel qu'il est.

M. le président. La parole est à M. Roger Holeindre, inscrit pour une question.

M. Roger Holeindre. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, voilà plus de trente ans, la guerre d'Indochine se terminait. Cette guerre, quoi qu'on en dise, fut une grande guerre et, quoi qu'en disent certains encore aujourd'hui, quoi que l'on raconte à nos enfants, les soldats du corps expéditionnaire français en Indochine étaient des soldats d'une armée régulière. Ils se sont battus sous les fanions et les drapeaux des unités régulières de l'armée de la République. Ils ont été envoyés en Indochine par des gouvernements librement et démocratiquement élus.

Certains sont rentrés, beaucoup sont restés là-bas. Depuis deux ans, les corps sont ramenés et, l'année prochaine, à Fréjus, un grand mémorial va être élevé en souvenir de tous ces morts. Les survivants sont principalement des petits

gradés car cette guerre était une guerre de petits gradés. Il n'y a qu'à voir aujourd'hui ce que racontent les Etats-Unis sur cette guerre pour constater que jamais en France les anciens d'Indochine n'ont fait un tel cinéma. Ils ont fait leur devoir de Français, de soldat français.

Cette année et l'année qui vient, le Gouvernement s'honorera en n'oubliant pas une fois encore les soldats d'Indochine et en donnant la Légion d'honneur à ceux qui le méritent parce qu'ils portent dans leur corps les blessures de cette longue guerre qui a duré huit ans. Ce serait pour ceux d'Indochine un geste symbolique. Qu'on n'attende pas, comme pour ceux de 14-18, qu'ils soient en train de mourir pour la leur donner. C'est lorsqu'on est encore un homme digne de ce nom que l'on peut porter fièrement sur la poitrine la Légion d'honneur si on la mérite. Il n'est pas normal que le Gouvernement ne l'attribue pas à ceux qui l'ont gagnée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

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

M. le garde des sceaux. Il semble que les craintes de M. Holeindre ne sont guère fondées. Les anciens combattants d'Indochine, en effet, ont été légitimement dotés, jusqu'à ce jour, en distinctions honorifiques et particulièrement en Légions d'honneur. C'est ainsi qu'ils ont pu l'obtenir par différents moyens : le tableau spécial d'Indochine, au titre des contingents réservés à l'armée active et en vertu des dispositions sur les mutilés de guerre. Certains mutilés ont même bénéficié de trois décorations successives pour les mêmes faits.

Il faut ajouter à cela, naturellement, les propositions qui sont faites au titre des réserves et dans lesquelles figurent nombre d'anciens d'Indochine. Il faut d'ailleurs noter que sont décorés sur le contingent spécial anciens combattants 1939-1945 des anciens de la Seconde Guerre mondiale, mais dont les titres de guerre ont très souvent été gagnés lors de la guerre d'Indochine.

Il est pas conséquent inexact de dire qu'ils n'ont pas reçu la considération qu'ils méritaient à travers les décorations qui leur sont accordées au titre de la Légion d'honneur.

Légion d'honneur

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

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 37, au titre des services votés, au chiffre de 99 125 699 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 38, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 4 600 000 francs.

(*Ces autorisations de programme sont adoptées.*)

M. le président. Je mets aux voix la réduction de crédit de paiement inscrite au paragraphe II de l'article 38, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de moins 9 472 525 francs.

(*La réduction de crédit est adoptée.*)

Ordre de la Libération

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

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix les crédits ouverts à l'article 37, au titre des services votés, au chiffre de 3 362 182 francs.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. Je mets aux voix les autorisations de programme inscrites au paragraphe I de l'article 38, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 1 million de francs.

(*Ces autorisations de programme sont adoptées.*)

M. le président. Je mets aux voix les crédits de paiement ouverts au paragraphe II de l'article 38, au titre des mesures nouvelles, au chiffre de 533 126 francs.

(*Ces crédits de paiement sont adoptés.*)

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

JUSTICE

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

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

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le Gouvernement a reconnu une priorité certaine au ministère de la justice, en lui accordant un des plus forts pourcentages d'augmentation des crédits des ministères d'une année sur l'autre : plus 10 p. 100 pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et 172 p. 100 pour les autorisations de programme.

Les trois grands problèmes à résoudre par le Gouvernement sont : la surpopulation des établissements pénitentiaires, l'engorgement des juridictions et l'amélioration de l'administration de l'éducation surveillée.

Pour remédier à la surpopulation des établissements pénitentiaires, le Gouvernement a décidé le lancement d'un programme de construction de 29 nouveaux établissements, soit 23 centres de détention et 6 maisons d'arrêt, en tout 15 000 places supplémentaires.

Ce programme représente un effort financier de plus de 4 milliards de francs en autorisation de programme, dont les trois quarts sont déjà prévus dans le budget pour 1988.

Quant aux crédits de paiement, ils s'élèvent, en 1988, à presque 1,5 milliard de francs.

L'ouverture est escomptée, dès la fin de 1989, de cinq maisons d'arrêt d'une capacité chacune de 600 places.

Les créations d'emploi pour l'administration pénitentiaire s'élèveront, quant à elles, en 1988, à 803.

Tout en approuvant vivement l'effort d'équipement pénitentiaire sans précédent accompli sous l'impulsion du garde des sceaux, chacun est bien conscient que le problème de la surpopulation pénale ne saurait être uniquement résolu par la création de nouvelles places de détention.

Il apparaît indispensable que les solutions d'alternative à la détention connaissent un développement rapide.

Tel est le cas de la peine de travail d'intérêt général, instituée par la loi du 10 juin 1983, qui est de plus en plus fréquemment prononcée : 2 400 peines environ avaient été mises en exécution en 1984 et plus de 8 000 l'étaient à la fin de 1986.

M. le garde des sceaux a incité les parquets, par la circulaire en date du 9 juillet 1987, à requérir plus fréquemment encore l'application de cette peine qui devrait ainsi bénéficier d'une relance significative en 1988.

Il convient, d'autre part, de relever que la proportion des prévenus parmi les détenus de la métropole connaît une certaine diminution : elle était de 49,6 p. 100 au 1^{er} janvier 1986 et ne serait plus que de 41 p. 100 au 1^{er} octobre dernier, ce qui est encore un pourcentage élevé mais aussi un très sérieux progrès.

Le conseil de l'ordre des avocats de Paris considère favorablement toute mesure de nature à limiter le recours à la détention provisoire et souligne que la vraie réforme est autant celle des structures que des volontés.

Le surpeuplement des prisons est donc en voie de règlement.

Mais il ne faut pas que cet effort financier puisse servir de prétexte pour empêcher de progresser dans le règlement du second grave problème qui affecte sérieusement le fonctionnement de la justice et qui est l'engorgement des tribunaux, qui ne sera atténué ni en 1987 ni en 1988.

M. Alain Vivian. Vivement demain !

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. La chancellerie propose, dans le projet de budget, deux mesures : le renforcement des effectifs de quatre-vingt-quatorze magistrats par le maintien en activité des magistrats des cours et tribunaux parvenant à l'âge de la retraite ; la création de trente-cinq emplois de magistrats placés auprès des chefs de cour.

Bien qu'elles ne soient pas négligeables dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, ces mesures d'accroissement des effectifs de magistrats sont relativement modestes.

Cette appréciation peut être formulée à la lumière notamment des conclusions du rapport du groupe de travail présidé par M. François Terré, sur la carrière des magistrats, groupe de travail réuni à l'initiative de M. le garde des sceaux.

Parmi les observations de ce rapport figure cette constatation que, du point de vue de ses effectifs, la magistrature se trouve dans une « situation de pénurie ».

Le rapport relève que l'augmentation du volume des affaires a été d'environ 80 p. 100 entre 1975 et 1985, alors que l'effectif des magistrats n'a progressé que de 20 p. 100 dans le même temps.

Ce rapport préconise donc le recrutement d'au moins 1 000 magistrats supplémentaires sur une période de cinq ans. Il souligne aussi de manière très opportune qu'il n'existe aucune contradiction entre cette augmentation d'effectifs et le maintien de la qualité du corps judiciaire dès lors que l'on recourt simultanément à diverses voies de recrutement : l'augmentation modérée des postes mis au concours de l'école nationale de la magistrature tout d'abord, mais aussi un appel, également modéré, au recrutement latéral, l'instauration de nouveaux concours exceptionnels et le recours à des magistrats des cours et tribunaux atteints par la limite d'âge.

Si la politique de recrutement des magistrats actuellement menée par la chancellerie obéit dans l'ensemble à cette ligne directrice, elle ne dispose pas des moyens financiers indispensables à sa mise en œuvre.

M. Michel Sapin. Eh non !

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Constatons aussi la médiocrité du statut financier des magistrats, qui apparaît notamment à l'examen de leur traitement indemnitaire.

Le taux moyen de l'indemnité de fonction s'établit à 18 p. 100 du traitement brut alors que le taux moyen des conseillers des tribunaux administratifs est de 32 p. 100.

La situation indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire doit être alignée, sans attendre, sur celle des membres des juridictions administratives, sauf à décourager ces personnels qui accomplissent une mission essentielle dans la vie quotidienne de la nation.

Cette mise à niveau devrait se traduire par l'inscription dans le budget de 180 millions de francs, répartis sur trois exercices. Or, les arbitrages budgétaires n'ont permis que de débloquer 22 millions de francs, soit moins de 2 p. 100 de la masse des traitements des juges, qui est de 1,2 milliard de francs.

Cette mesure est loin d'être suffisante.

C'est pourquoi j'ai soumis au vote de la commission des finances une observation exprimant fermement la volonté que la dotation prévue pour l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats soit augmentée dans des proportions nettement plus importantes, pour atteindre 60 millions de francs dès cette année, soit une augmentation de 38 millions de francs, représentant la différence entre les 60 millions de francs d'une revalorisation par année en trois ans et les 22 millions de francs inscrits au projet de budget.

La commission a voté cette observation, qui est soumise actuellement à l'examen conjoint de M. le ministre d'Etat, de M. le président de la commission des finances et de M. le rapporteur général.

La chancellerie, par ailleurs, n'a pas échappé à l'économie de 1,5 p. 100 des emplois.

Pour 18 800 greffiers et fonctionnaires, cette mesure entraîne 282 suppressions, qui sont regrettables et illogiques pour ce ministère, dont le programme de modernisation, tant de fois annoncé aux assemblées et à la presse, ne peut pas se réaliser sur un point essentiel.

En revanche, il convient de relever que les secrétariats des juridictions seront renforcés par la création de 100 emplois d'agent technique de bureau.

L'un des autres moyens efficaces d'atténuer l'engorgement des juridictions est assurément de favoriser le règlement à l'amiable des litiges.

Un décret du 20 mars 1978 avait mis en place des conciliateurs bénévoles ayant pour mission de faciliter en dehors de toute procédure judiciaire le règlement amiable des différends.

Après que le nombre de conciliateurs se fut accru pendant trois ans pour atteindre le millier en 1981, la chancellerie, qui semble obéir à un réflexe assez corporatif, a décidé en 1982 de suspendre leur recrutement et leur renouvellement.

Le nombre des conciliateurs s'est alors amenuisé et est aujourd'hui légèrement inférieur à 400.

Par circulaire du 27 février 1987, M. le garde des sceaux a fait savoir aux chefs de cour que cette situation ne devait pas se poursuivre car la conciliation a fait la preuve de son utilité.

Actuellement, les conciliateurs, très inégalement répartis, desservent donc environ un cinquième de l'ensemble des cantons.

Cette situation est anormale au regard de l'égalité des citoyens devant le service public.

Il convient donc de développer la mise en place des conciliateurs, afin que chaque ressort de tribunal d'instance soit doté d'au moins un conciliateur dans un délai de six mois et que dans les deux ans qui viennent chaque canton en soit pourvu.

Cet objectif - qui correspond à un nombre d'environ 4 000 conciliateurs - devrait être atteint sans difficulté, l'expérience passée ayant montré que les conciliateurs pouvaient être recrutés en nombre important lorsqu'étaient menées les actions d'information nécessaires.

Le troisième problème à résoudre est celui de la bonne administration du service de l'éducation surveillée.

Le projet de budget de ce service est, comme celui de 1987, marqué par une incontestable rigueur.

Le rapport d'audit annoncé l'année dernière par M. le garde des sceaux a été déposé.

Il n'envisage pas un bouleversement des missions mais il invite à recentrer l'action en direction des jeunes délinquants les plus difficiles et pour lesquels la prison demeure beaucoup trop souvent un point de passage obligé.

Au niveau de la gestion des ressources, le rapport préconise diverses mesures pour permettre au dispositif de l'éducation surveillée de fonctionner au maximum de ses capacités, grâce à une meilleure utilisation du parc immobilier et à une meilleure répartition des personnels.

La recherche de cette amélioration se traduit par un renforcement des personnels chargés de l'administration que l'audit a jugé tout à fait insuffisants, en particulier pour ce qui concerne l'intendance.

Il est tout à fait nécessaire d'en terminer rapidement avec cette réorganisation pour que ce service puisse fonctionner normalement et accomplir sa mission, qui est de régler les problèmes posés par la délinquance juvénile.

Une simple constatation sur la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie : elle bénéficie d'un ajustement de ses moyens de fonctionnement de plus de 33 p. 100.

Quant à ses moyens d'intervention, ils sont maintenus au niveau de 1987, soit 250 millions de francs.

En conclusion, ce projet de budget, pour la première fois, contient les moyens de résoudre un des trois graves problèmes de financement du ministère de la justice, celui du surpeuplement des prisons.

C'est là un résultat positif.

Tous les problèmes de financement ne peuvent pas être réglés bien évidemment la même année, et notamment celui posé par l'engorgement des tribunaux, mais qu'au moins on ajuste sérieusement, au cours de ce débat, l'indemnité de fonction des magistrats.

C'est compte tenu de cette nécessité que la commission des finances a adopté le projet de budget de la chancellerie proposé par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du R.P.F.*)

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

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Monsieur le garde des sceaux, vous êtes venu devant la commission des lois, le 14 octobre, pour y présenter les crédits de votre ministère prévus pour 1988. Le lendemain, je faisais part devant la commission des observations que m'avaient valu l'étude de votre projet de budget et l'examen des services spécialisés. J'avais proposé à la commission, qui a bien voulu

me suivre, d'adopter ce budget. Le travail qui a été effectué, avec l'aide essentielle des services de la commission, s'est traduit par un rapport que les députés intéressés par les problèmes de justice ont pu lire. C'est la raison pour laquelle plutôt que de commenter ce rapport, je me bornerai à présenter les observations qui me paraissent essentielles sur le projet de budget.

Certains membres de la commission ont estimé ce budget mauvais. Ils ont été minoritaires.

Mais ce qui semble avoir rallié la majorité, c'est le fait essentiel que, pour la deuxième fois, les crédits de votre budget étaient en augmentation de 10 p. 100. Ainsi, les crédits de paiement passent de plus de 13 milliards à plus de 14 milliards de francs, soit en augmentation d'environ 1,3 milliard.

Cet effort - M. Marcellin vient de le souligner - ne se manifeste pas dans tous les départements du ministère de la justice. Il porte essentiellement sur les crédits des services pénitentiaires, pour lesquels sont prévues 803 créations d'emplois, des crédits de paiement en progression de 29,6 p. 100, des dépenses en capital augmentant de 123 p. 100 et des autorisations de programme de 235 p. 100.

Comme les services judiciaires sont pauvres - ce sera ma première conclusion - en comparaison, puisque leurs crédits de paiement ne devraient croître que de 4,46 p. 100, leurs dépenses en capital de 59 p. 100, que les autorisations de programme devaient diminuer de 1,94 !

C'est pourquoi M. Jean-Louis Debré, en commission, a pu souligner que ce budget était davantage le budget de l'administration pénitentiaire que celui de la justice. C'est une bonne chose dans la mesure où l'administration pénitentiaire avait besoin d'un tel effort. Mais cet effort étant fait, il faudra s'attacher à l'amélioration des services judiciaires et des conditions de vie de ceux qui les font fonctionner.

Car - et ce sera ma deuxième conclusion - la justice est bien malade. Je veux parler des services judiciaires, et je crois pouvoir en parler en connaissance de cause.

En vingt-cinq ans, le volume de l'activité des juridictions a pratiquement triplé. Devant les cours d'appel, les affaires civiles nouvelles ont augmenté de 254 p. 100 et les affaires pénales de 140 p. 100. Devant les T.G.I., l'augmentation est de 200 p. 100. Les magistrats ont à juger deux fois plus d'affaires qu'ils n'en jugeaient voici vingt-cinq ans, d'où une augmentation du nombre des affaires restant à juger en fin d'année. La Cour de cassation, qui en avait 27 000 l'an dernier, en a 31 000. Les cours d'appel, qui en avaient 246 000, en ont 250 000 et les T.G.I., qui en avaient un peu plus de 500 000, en ont 522 000, ce qui se traduit également par une augmentation des délais. En effet - et je souhaite que vos services prennent cela en considération - le plaideur attend longtemps pour être jugé : vingt-deux mois en Cour de cassation ; trente et un mois devant la chambre sociale ; dix-neuf mois en cour d'appel ; douze mois devant les T.G.I. ; onze mois devant le conseil des prud'hommes ; onze mois devant les instructions pénales.

Les situations sont néanmoins très différentes. Si la lanterne rouge de la lenteur doit être attribuée à la cour de Montpellier, où un plaideur doit attendre vingt sept mois et à celle d'Aix, où un plaideur doit attendre vingt-six mois, j'ai la satisfaction - ô combien dérisoire ! - que la cour de Bastia, dans le département que je représente, détient le record de célérité et donne l'exemple, puisqu'un plaideur ne doit attendre que quinze mois.

Je profite de l'occasion pour ouvrir une parenthèse, monsieur le garde des sceaux. Vous avez une fois de plus estimé, après avoir fait effectuer les enquêtes nécessaires, qu'il fallait attendre que la cour d'appel d'Aix-en-Provence soit totalement réorganisée avant d'envisager de détacher des chambres vers Nice ou de créer la cour d'appel attendue depuis des décennies.

En ce qui me concerne, je ne crois pas du tout que la cour d'appel d'Aix-en-Provence ira beaucoup mieux dans les années à venir. Elle est de plus en plus encombrée, essentiellement par les affaires en provenance de Nice. Vous avez du reste noté que les magistrats de Nice ont un travail bien supérieur à la moyenne nationale.

M. Jean-Pierre Michel. Vous êtes rapporteur de la commission ! Dans les dix minutes qui vous sont imparties, parlez-nous de la justice et pas de la cour d'appel de Nice !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Les considérations générales que je viens de faire figurent dans le rapport, monsieur Michel. Je ne comprends pas votre irritation.

M. Jean-Pierre Michel. M. Aubert est là pour nous parler de ce problème !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Monsieur Michel, c'est moi qui ai la parole et, à moins que vous ne m'interrompiez dans les formes, je ne vous la cède pas.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez envisagé, pour moderniser la justice, le maintien en activité pour trois ans de magistrats atteints par la limite d'âge, ce qui est une bonne chose. Vous avez également prévu la création de trente-cinq magistrats volants, censés aller aider les juridictions défaillantes ou en difficulté, mais l'évaluation de leurs frais de déplacement nous semble insuffisante.

Vous avez envisagé de créer des emplois de fonctionnaires spécialisés dans l'aide à la décision. Cette réforme nous semble en retard : il convient de l'accélérer afin de compenser les suppressions d'emplois.

Les fonctionnaires et les représentants des formations syndicales se plaignent tous de la lenteur du travail. De même, les avocats déplorent de ne pas connaître l'ensemble des dossiers avant d'interjeter les appels au nom de leurs clients ; ils ne peuvent en effet disposer, avant l'expiration des délais, de la copie des pièces leur permettant de juger en connaissance de cause.

M. Georges-Paul Wagner. C'est très vrai !

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. J'appelle donc votre attention sur cette doléance légitime, monsieur le ministre.

Bien plus, des avocats et des représentants de syndicats se sont plaints de la fonctionnarisation des greffes et estiment que les choses marchaient mieux dans le passé ; il conviendrait sans doute de prendre des mesures à cet égard.

En ce qui concerne le renforcement des crédits immobiliers, je ne reviendrai pas sur l'analyse du rapport. Effectivement, il y a de bonnes choses : on va engager la première tranche de travaux de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand, les travaux de la cité judiciaire du Mans, étendre la cour d'appel d'Aix-en-Provence, aménager celles de Colmar, Poitiers, Rouen, Rennes et Versailles, rénover celles de Narbonne, Carcassonne, Grenoble, Aurillac et Versailles ainsi que le palais de justice n° 2 de Marseille.

Après M. Marcellin, j'évoquerai le problème de l'indemnité des magistrats. Plutôt que de me livrer à de longs développements, je vous poserai une simple question, monsieur le garde des sceaux. Vous avez prévu 22 millions de francs d'indemnités alors qu'il en faudrait 160 ou 180. Est-ce que vous pouvez obtenir du ministre des finances un effort supplémentaire cette année ? Si vous ne l'obtenez pas, pouvez-vous prendre l'engagement de combler la différence qui existe entre les indemnités des magistrats de l'ordre judiciaire et celles des membres des tribunaux administratifs et des chambres des comptes, dont les indemnités représentent respectivement 15 p. 100, 37 p. 100 et 41 p. 100 du traitement ? Cette discrimination n'est pas admissible. Pouvez-vous, comme Michel Debré en 1958, nous promettre d'aligner les indemnités de tous ces magistrats ? C'est l'intérêt de la magistrature et cela rendrait plus attractive la profession de magistrat.

M. Pascal Arrighi. Monsieur le rapporteur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Si M. Jean-Pierre Michel le permet, avec plaisir !

M. le président. C'est moi qui donne l'autorisation, monsieur le rapporteur ! (Sourires.)

La parole est à M. Pascal Arrighi, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.

M. Pascal Arrighi. En tant qu'ancien membre de la juridiction administrative, j'appuie tout à fait les observations de la commission des lois présentées par notre collègue Pasquini : la discrimination entre les membres des juridictions administratives et ceux des juridictions judiciaires n'est pas tolérable ! Ainsi, monsieur le garde des sceaux, je vous suggère de préparer, en accord avec la Rue de Rivoli, un plan de deux ou trois ans afin de trouver une solution à ce problème.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. En conclusion, je voudrais revenir sur une question dont a longuement débattu la commission des lois : je veux parler de la réforme de l'instruction. C'est là un problème que je crois bien connaître puisque j'ai été rapporteur du budget de la justice de 1958 à 1962. Depuis quelque trente ans, je n'ai cessé d'attirer l'attention des gardes des sceaux et de mes collègues sur l'importance du juge d'instruction. Mes efforts avaient du reste abouti, à un certain moment, à faire créer le poste de premier juge d'instruction, ce qui était déjà un progrès assez considérable.

Certes, il existe des juges d'instruction de très grande qualité, mais je n'ai pas hésité à dire en commission des lois qu'il y avait également de jeunes juges qui connaissaient peu de chose à la vie et aux lois, et qui pouvaient se révéler d'autant plus dangereux qu'ils possèdent le pouvoir essentiel de mettre en détention et de délivrer le mandat de dépôt.

On a récemment constaté, et les médias s'en sont fait l'écho, des écarts de certains de ces magistrats qui méritent votre attention. Je ne reviendrai que pour la forme sur ce juge d'instruction qui a récemment écrit un livre dans lequel il révélait qu'il était amoureux de son accusée ; et sur certains magistrats qui, en Corse, livrent les secrets de leurs informations, en les désorientant, à des journalistes. J'ai lu hier dans *Le Monde* que l'un des magistrats dont vous venez de faire un premier président dans une ville du continent évoquait nos « jeunes gars qui confondent un peu prétoire et show-business ».

Il y aura là incontestablement tôt ou tard - mais mieux vaut tôt que tard - une réforme à faire. Que vous choisissiez le référé de la liberté, la collégialité - dont vous nous avez indiqué qu'elle exigeait quelque 150 postes supplémentaires - le renforcement de la chambre d'accusation, ou que vous subordonniez, comme je l'avais proposé il y a quelques années, la nomination aux fonctions de juge d'instruction à une inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions du deuxième groupe de la hiérarchie judiciaire, il y a là une réforme extrêmement importante qui doit commander votre attention. La loi Badinter devant entrer en application au 1^{er} janvier 1988, nous souhaitons, si vous déposez un projet avant la fin de l'année, que cette réforme éventuelle se fasse dans la concertation : tous ceux que nous avons entendu, insistent sur ce point.

Au bénéfice de ces observations, la majorité des membres de la commission, en considération des efforts importants que traduisent les chiffres de ce projet de budget, a émis un avis favorable à son adoption.

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

M. Gilbert Bonnemaïson, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le budget de 1988 est essentiellement un budget d'équipement : les dépenses en capital croissent en effet de 102 p. 100 en crédits de paiement et de 172 p. 100 en autorisations de programme, surtout à cause du programme de constructions pénitentiaires.

Aussi, les crédits totaux affectés à l'administration pénitentiaire sont passés de 3 288,4 millions de francs en 1986 à 4 834 millions de francs en 1987, alors que ceux de l'éducation surveillée stagnent depuis 1986.

Ces chiffres manifestent un choix exclusif pour la pire des solutions : le « tout-carcéral », la facilité à court terme. Les lendemains que dessinent les choix gouvernementaux seront douloureux pour notre système pénal.

L'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée sont bien évidemment les deux moyens d'action de la lutte contre la récidive.

Une étude du ministère de la justice de 1982, portant sur la fréquence du retour en prison et complétée par des sondages effectués plus récemment, fait état de taux de récidive compris entre 60 et 70 p. 100, principalement pour les courtes peines. Nous apprenons également que celui qui sort de prison a trois fois plus de probabilités d'y retourner que celui qui n'y est jamais entré. Dernier élément : c'est la popu-

lation des 16-25 ans qui fournit l'essentiel des délinquants. Les indicateurs incontournables de toute politique pénale sont là. Plus il y a de peines de prison, plus la récidive augmente. C'est bien évidemment la catégorie de population la plus soumise aux incertitudes de l'avenir et aux handicaps sociaux qui entre le plus aisément dans le circuit pénal, et surtout pénitentiaire.

L'éducation surveillée dépeit sous l'effet des mesures négatives qui affectent son budget : ses moyens de fonctionnement matériel comme ses crédits d'équipement - en autorisations de programme - croîtront de 1 p. 100 en 1988, c'est-à-dire qu'ils régresseront en réalité en francs constants !

Les autres mesures sont directement négatives : les moyens éducatifs de l'éducation surveillée, qui sont au cœur de sa mission, subissent une nouvelle amputation de 92 emplois d'éducateurs, dont 25 pour renforcer l'encadrement administratif des services.

Quant aux moyens d'intervention, soutien de la politique de décloisonnement de l'éducation surveillée, ils connaissent un grave et véritable effondrement - moins 1,6 million de francs, soit 22 p. 100 de diminution - traduction financière de la désaffectation dogmatique à l'égard de la politique d'ouverture précédemment menée.

Les crédits destinés à l'entretien des mineurs sont inférieurs, dans le secteur associatif, aux dépenses de 1986. Aussi, ils ne peuvent garantir le paiement des mesures ordonnées par le juge et exercées par le secteur associatif dont l'Etat a la charge.

Quant au secteur public, il est d'ores et déjà, du fait des insuffisances budgétaires, en déficit chronique. Votre rapporteur se doit de dénoncer solennellement une telle situation nuisible à l'intérêt général.

Cette régression des moyens de l'éducation surveillée prend l'allure d'une sanction que rien ne vient justifier, pas même le rapport Langlais.

L'administration pénitentiaire consacre dans son projet de budget la quasi-totalité de ses efforts en faveur du programme dit des 15 000 places.

Mais, avant d'aborder ce programme, il me faut traiter le programme pénitentiaire classique.

En 1988, 3 400 places de détention sont mises en service, contre près de 2 500 en 1987. Leur création contribue à une dégradation du taux d'encadrement de la population pénitentiaire.

Alors qu'en 1987 le budget couvrait encore environ 1 075 emplois pour 2 491 places en détention - soit un taux d'un agent pour 2,31 places - le projet de budget pour 1988, avec 740 emplois pour 3 379 places, réduit ce taux à un agent pour 4,56 places. A titre de comparaison, le taux d'encadrement dans les prisons françaises était, en 1985, d'un agent pour trois détenus. Ce taux était, à l'époque, déjà regardé comme insuffisant et se situait nettement en deçà de celui observé chez nos voisins.

Dans l'immédiat, on peut redouter, sous l'effet de cette réduction relative des créations d'emplois, une détérioration du climat dans les prisons, une dégradation des conditions de travail des personnels et un moins bonne prise en charge de la population pénitentiaire.

A terme, l'évolution observée ne peut qu'inspirer d'assez vives inquiétudes : on peut craindre que le taux général d'encadrement des détenus ne se rapproche des ratios du budget de 1988. L'administration pénitentiaire ferait ainsi face à l'accroissement du nombre des détenus par une « progression de sa productivité ».

Indépendamment des critiques de fond qu'il appelle sur son ampleur et ses fondements idéologiques, le programme des « 15 000 places » se caractérise par l'absence d'un financement réel. En effet, il n'est financé qu'à hauteur de 22 p. 100. Le solde du financement devra être dégagé au fur et à mesure du déroulement des travaux entre 1989 et 1991. Le ministre de la justice empêche le bénéfice d'un effet d'annonce et laisse à ses successeurs le soin de régler l'essentiel du programme.

Je ne contesterai pas le principe de la construction en lui-même. En effet, bien avant les Vauban d'aujourd'hui, je souhaitais et réclamaï dès 1983 la construction de nouvelles places de prison. Ces constructions sont légitimes et acceptables si elles n'engagent pas la justice à sacrifier les autres éléments de la politique pénale. Les constructions doivent

s'inscrire dans le cadre d'une politique pénale équilibrée, portée par une dynamique à long terme de réduction de la délinquance et de la criminalité et de prévention de la récidive. A l'analyse, le programme des « 15 000 places » ne répond pas à ces critères.

Construire des prisons, c'est avant tout choisir le lieu d'implantation optimal au regard des besoins réels. En 1983, les orientations générales arrêtées par le ministère visaient à doter chaque région d'une gamme d'établissements diversifiés en tenant compte du parc immobilier existant, de ses possibilités de rénovation et des besoins locaux. Les implantations alors retenues présentaient les meilleures assurances pour une sortie pénale réussie et préparée, et non parce que le terrain est gratuitement offert par la commune, économie immédiate rapidement annihilée par les surcoûts de fonctionnement qu'entraîne un terrain en zone campagne. Si le programme retient pour les maisons d'arrêt les sites initialement arrêtés et répondant aux critères décrits, pour les autres catégories d'établissements, la perplexité est de mise.

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, avez-vous sérieusement étudié les moyens et les possibilités de transports mis à la disposition des usagers pour se rendre tant sur le site de Précé-le-Sec que sur celui de Pra-Bonrepaux ? Si vous l'avez réellement fait, je doute que ces deux sites aient été retenus.

Les régions excédentaires sont favorisées au détriment des régions déficitaires comme celles de Paris ou de Lyon. Le programme des 15 000 places est une caricature du « paysage pénitentiaire français » qui n'a d'égal que le « paysage audiovisuel français » mis en place par votre collègue de la rue de Valois.

La prison est un monde fermé dont la vie intérieure exige une appréciation rapide et non équivoque des responsabilités de chacun. Or la logique du programme des 15 000 places menace la cohérence de la vie pénitentiaire. En effet, confier l'ensemble des missions de fonctionnement, sauf la surveillance, à un seul et même opérateur privé introduira à terme une dyarchie potentiellement conflictuelle entre le directeur public et l'intendant privé de l'établissement. Les détenus auront vite fait de tirer tous les bénéfices supposés d'une telle situation.

La réinsertion des détenus libérés commande une politique de décloisonnement entre tous les acteurs concernés, notamment les administrations, les collectivités locales, les associations. Il s'agit d'actions qu'un promoteur peut difficilement monter, compte tenu de son impératif financier.

Enfin, dernière carence des choix opérés, mais non la moindre : le fait qu'un même opérateur sera titulaire de toutes les missions pour plus de deux établissements, voire une demi-douzaine, interdit tout contrôle véritable des prestations fournies.

Ainsi l'Etat, placé au centre de ce dispositif, est fragilisé.

Le programme des 15 000 places repose non seulement sur des options néfastes à la bonne gestion de l'administration pénitentiaire, mais aussi sur une méthode contestable qui a remis en cause, depuis plus de dix-huit mois, l'ensemble des progrès antérieurement réalisés.

En effet, les solutions proposées par la chancellerie en matière de fonctionnement pénitentiaire sont dangereuses, statiques, pour ne pas dire régressives.

M. Pierre Mazéaud, président de la commission des lois.
Oh !

M. Gilbert Bonnemaïson, rapporteur pour avis. Malgré les précautions juridiques prises par la loi du 22 juin 1987, le fantôme de l'entreprise générale du XIX^e siècle est bien proche : c'est l'entreprise qui sera le maître et qui définira le niveau des prestations, l'Etat n'ayant qu'à s'incliner ou à payer, dans les pires conditions de négociation des prestations supplémentaires et des tarifs prohibitifs.

La répartition des compétences entre le secteur public et le secteur privé, telle qu'elle a été réalisée par la loi du 22 juin 1987, serait donc bien, au-delà des apparences, un leurre.

Pour prendre la mesure de la priorité des choix qui sont aujourd'hui arrêtés, il faut savoir que les marchés de fonctionnement des établissements pénitentiaires sont susceptibles de représenter, sur dix ans, un coût compris entre 8 et 12 milliards de francs.

Ce programme de construction massive gèle pour trois ans l'intégralité des crédits d'équipement de l'administration pénitentiaire, ce qui empêche toute amélioration du parc actuel. De nombreuses prisons connaîtront une détérioration accélérée et des projets prioritaires incontournables connaissent un retard quasi irréversible de plus de dix-huit mois. Certains, retirés des plans de l'administration, ont été réintroduits dans le programme des 15 000 places.

Il est en tout cas scandaleux - je dis bien scandaleux - que la construction des nouveaux établissements pénitentiaires de Martinique et de Guadeloupe ait été reportée en raison de la mise en œuvre du programme des 15 000 places.

Le simple respect des droits de l'homme, qui doit s'appliquer outre-mer comme en métropole, exige en effet de mettre fin à une situation dans laquelle les conditions de détention sont inacceptables.

M. Michel Sapin. C'est vrai !

M. Gilbert Bonnemaïson, rapporteur pour avis. Pourrez-vous, monsieur le garde des sceaux, nous donner une raison à cette discrimination ?

M. Michel Sapin. Très bonne question !

M. Gilbert Bonnemaïson, rapporteur pour avis. Quant à l'image de l'état actuel de l'administration pénitentiaire, les responsables de ce programme de construction oublient qu'un programme d'accompagnement dit socioculturel est indispensable.

Quelques questions parmi d'autres :

Comment va-t-on assurer l'enseignement dans ces établissements, alors qu'aujourd'hui cela est en grande partie la tâche d'étudiants bénévoles ?

Accepteront-ils d'agir bénévolement pour le compte d'une entreprise commerciale réalisant des bénéfices ?

Où trouvera-t-on le bénévole capable d'assumer des déplacements longs et onéreux pour accomplir des visites ?

Quel personnel assurera la mise en œuvre de libérations conditionnelles et des semi-libertés ?

Enfin, a-t-on la moindre idée du nombre de postes de juges d'application des peines à créer, ce qui suppose un étalement dans le temps en raison de la longueur des formations ?

L'ensemble du dispositif socioculturel et de réinsertion, largement insuffisant en l'état actuel, connaîtra une aggravation de sa situation du fait de l'absence de toute indication contraignante à l'égard du cocontractant.

Le bilan social et économique de cette politique du « tout carcéral » est déjà lourd, mais les menaces pour l'avenir sont plus grandes encore.

En conséquence, votre rapporteur pour avis a conclu au rejet des crédits du ministère de la justice pour l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée.

La commission n'a pas adopté les conclusions du rapporteur, mais elle ne les a pas rejetées non plus, les voix s'étant partagées à égalité en son sein.

M. Michel Sapin. Absolument !

M. Gilbert Bonnemaïson, rapporteur pour avis. Il convient donc de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Michel Sapin. Le garde des sceaux n'a pas eu de majorité pour le suivre !

M. Raymond Douyère. Il est seul devant l'adversité !

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

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, dès son arrivée aux affaires, le Gouvernement s'est fixé comme priorité de restaurer dans notre pays les conditions d'une meilleure sécurité. Parallèlement et d'une façon plus large, il s'est attaqué à ce qui entravait le bon fonctionnement de la justice, notamment à tout ce qui la rendait trop lente et parfois aléatoire. Les actions engagées à ce double titre exigeaient pour partie un effort budgétaire, qui a été entrepris l'année dernière et qui, malgré la rigueur actuelle, ne se ralentit pas dans le projet de budget pour 1988.

C'est ainsi qu'en 1987, dans un budget global qui ne progressait que de 2 p. 100, celui de la justice augmentait de 10 p. 100. En 1988, alors que le budget de la nation ne progressera que de 3 p. 100, celui de la justice augmentera de 10,3 p. 100.

En deux ans, la part de la justice dans le budget de l'Etat est donc passée de 1,17 p. 100 à 1,35 p. 100. Qui a fait mieux dans le passé ?

Après l'analyse minutieuse faite par MM. les rapporteurs, je me bornerai à évoquer l'action qui sous-tend ce projet de budget. Celui-ci reflète la priorité du Gouvernement : la lutte contre l'insécurité.

L'instauration d'une bonne sécurité correspond à une attente fondamentale du justiciable et il faut admettre que, dans ce domaine, depuis dix-huit mois, une grande part du chemin a été parcourue.

Tout d'abord, la base législative est acquise grâce à votre soutien actif. Cinq textes de loi essentiels ont été votés, qui permettent de mieux lutter contre la délinquance et le terrorisme. Vous les connaissez ; mais je les rappellerai pour mémoire. Ils concernent : les contrôles d'identité, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la criminalité et la délinquance et l'application des peines.

A ce dispositif, on peut ajouter la loi renforçant considérablement les peines pour conduite en état d'ébriété.

Je citerai enfin deux textes, dont la discussion devant vous est très avancée et qui viendront compléter cet arsenal : une loi permettant de mieux lutter contre le recel et une autre contre les trafiquants de drogue.

Parallèlement à cet effort législatif s'est établie sur le terrain une coopération nouvelle entre la justice et les forces de l'ordre, coopération qui constitue, à l'évidence, la clef de voûte de l'efficacité en matière de sécurité. Il n'y a pas de force de l'ordre efficace, et motivée, dirai-je, sur le terrain, si la justice ne donne pas l'exemple de la fermeté.

Le bilan est déjà éloquent. C'est ainsi que la délinquance en 1986 a baissé de 8 p. 100, qu'au premier semestre de 1987 elle a encore diminué de près de 3 p. 100 - de 20 p. 100 pour les vols à main armée, par exemple -, et qu'en matière de terrorisme les résultats sont spectaculaires : entre septembre 1986 et septembre 1987, il y a eu 153 inculpations à ce titre, plusieurs réseaux terroristes ont été démantelés ; la France, on peut le dire, n'est plus un « sanctuaire » pour certains terroristes comme elle l'a été pendant longtemps ; elle a repris sa place parmi les nations qui défendent la démocratie et la liberté.

Mais la sécurité est un tout et l'on ne peut pas négliger la sécurité routière qui est l'un de ses éléments. Là aussi, l'effort a été fait à la fois par des instructions de fermeté et par l'application de la loi que vous avez adoptée il y a quelques mois sur l'alcool au volant. C'est ainsi que le nombre des accidents mortels a diminué de 10 p. 100 au cours des derniers mois.

Dans ce domaine essentiel de la sécurité, il restait un verrou à faire sauter : celui de l'engorgement pénitentiaire. Ce problème, vous le savez, je vous l'ai dit bien des fois, a fait l'objet de ma préoccupation majeure depuis mon arrivée à la Chancellerie.

Je ne veux pas m'étendre longuement, car je l'ai déjà fait de nombreuses fois, sur les données de ce problème. Je rappellerai cependant que vous avez adopté au printemps dernier une loi sur le service public pénitentiaire et, grâce à vous, nous allons pouvoir trouver enfin une solution à ce problème crucial.

La situation actuelle - 49 000 détenus au 1^{er} octobre pour 32 000 places - est intolérable à plus d'un titre : au regard des droits de l'homme - elle impose aux détenus des conditions de vie qui ne respectent pas leur dignité - et au regard de ce qui devrait être primordial, la réinsertion sociale - je ne pense pas qu'il y ait entre nous de divergences sur ce point. De nouvelles constructions sont donc absolument indispensables, ainsi que M. Bonnemaïson le reconnaissait d'ailleurs lui-même tout à l'heure - même si, pour la sanction de certaines fautes, les peines de substitution ou l'utilisation du contrôle judiciaire pour les prévenus doivent être largement développées.

Dans un premier temps, la combinaison d'un programme « classique » et d'un programme dit « d'urgence » arrêté l'an dernier nous permet de créer, entre fin 1986 et fin 1988,

7 400 places. Mais c'est surtout de la construction, bien sûr, des 15 000 places du nouveau programme, selon des procédures nouvelles permises par la loi votée au mois de juin dernier, que va venir la solution.

Cette loi instaure un système mixte faisant appel au secteur public, pour le financement de la construction et du personnel des surveillants et du greffe, et au secteur privé pour toutes les autres fonctions, de la construction à la gestion.

Ces procédures vont conduire à des délais de construction beaucoup plus courts et à des solutions économiques et performantes, notamment sur le plan de la réinsertion sociale. On pourra parler de « révolution pénitentiaire ».

Ce « programme 15 000 » porte sur vingt-neuf établissements répartis en quatre zones, chaque zone constituant un lot qui sera attribué à un seul groupement d'entreprises, qui devra, dès la conception - cela est nouveau - intégrer tous les problèmes de gestion qu'il devra lui-même assumer pendant dix ans. Ce qui fait que, s'il est défaillant, s'il veut chercher l'économie au premier niveau, c'est-à-dire au niveau de la construction, il y perdra sur le plan de la gestion. Il aura donc intérêt à trouver une solution d'équilibre.

L'attribution des quatre lots se fera selon la procédure du concours.

Depuis la publication de la loi du 22 juin 1987, les décrets en Conseil d'Etat approuvant le cahier des charges conception-construction et définissant les conditions d'habilitation du personnel de gestion privé ont été pris. Le jury du concours, présidé par un président honoraire de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, a été mis en place. Le concours a été lancé. Après l'appel de candidatures, douze entreprises ont été retenues le 13 août dernier pour participer à l'appel d'offres. Elles remettront leurs propositions le 31 octobre prochain. Après dépeuplement et analyse des offres, le jury devrait se réunir courant décembre pour me proposer le choix final des candidats, qui interviendra immédiatement. La réalisation concrète pourra alors commencer. Elles s'étaleront sur trois ans. D'ores et déjà, un chef de projet, ayant la qualité de délégué, a été désigné pour réaliser cette ambitieuse opération.

Les autorisations de programme et une première tranche des crédits de paiement sont dans le projet de budget. Et, n'en déplaise à M. Bonnemaison, après l'achèvement de ce programme le problème de la surpopulation carcérale sera, je le pense, réglé pour au moins une génération.

M. Joseph Menga. C'est vous qui le dites !

M. le garde des sceaux. Après le rétablissement de la sécurité, qui était la priorité du Gouvernement et donc l'action que je me suis imposée avant toutes autres, les Français, tous les sondages le montrent, attendent une justice plus rapide. Or les délais non seulement sont trop longs, mais ils ont tendance, depuis dix ans, à s'allonger encore. C'est un fait. D'ailleurs, comment en serait-il autrement ? Durant toute cette période, le nombre des procès-verbaux pour crimes et délits, celui des affaires nouvelles en matière civile et pénale ont pratiquement doublé. Mais, dans le même temps, les effectifs n'ont augmenté que de 20 p. 100. En dépit d'une amélioration sensible du rendement, le stock des affaires, c'est-à-dire le nombre des affaires non jugées, en attente, n'a cessé de croître. Je le disais déjà l'an dernier, cela devient tout à fait intolérable. C'est trop souvent, effectivement, le déni de justice pour les victimes !

On trouve d'ailleurs le même phénomène en matière de contentieux administratif, mais, en ce domaine, on peut espérer que le projet de réforme actuellement en discussion au Parlement pourra permettre de retrouver une situation plus normale.

En tout cas, dans le domaine judiciaire, qui est celui que nous examinons aujourd'hui à travers ce projet de budget, l'amélioration, je l'ai dit bien nettement, consiste d'abord à mieux gérer ce qui existe. C'est une façon de dire que ce n'est pas seulement un problème d'argent.

Cette meilleure gestion de l'existant, c'est d'abord une meilleure information permettant une sorte de pilotage au sein de l'institution judiciaire à tous les niveaux, dont celui de la Chancellerie mais aussi celui des différentes juridictions. Ce pilotage est en train de se mettre en place.

Il s'agit aussi d'un meilleur emploi des personnels, d'abord par la formation initiale des magistrats - c'est le problème de l'école qui reste encore posé dans la mesure où, malgré les

grands progrès réalisés, d'autres restent encore à faire pour améliorer la qualité de l'enseignement, le rendre encore plus pratique -, ensuite par la formation continue, aspect tout à fait nouveau qui a été pris en considération : il faut former notamment ceux des magistrats qui ont à exercer des responsabilités importantes à ces fonctions de direction et former aussi ceux qui ont des tâches de plus en plus spécialisées dans le domaine financier et économique.

Cette meilleure gestion de l'existant, c'est aussi une meilleure organisation. Je pense à toutes les actions en cours : la « détataylorisation » des tâches, qui motive les personnels, la diffusion de modèles types qui accélèrent la décision, le redéploiement des personnels, qui permet un meilleur emploi en dépit de la résistance des magistrats, qui peuvent opposer le principe d'inamovibilité. Il s'agit enfin des expériences pilotes, qui, en donnant l'exemple, incitent à plus d'efforts et créent l'émulation.

Tout cela se met en place et commence à donner des résultats.

J'évoquerai en dernier lieu l'informatisation. La Chancellerie disposera en 1988 de moyens financiers nouveaux pour améliorer son équipement informatique. L'accent sera principalement mis sur la bureautique : 1 000 micro-ordinateurs auront été installés en 1987 et 1988.

Pour réduire les délais, il faut aussi doter la justice de moyens nouveaux. A cet effet, j'ai fait établir un plan de cinq ans, d'un coût global d'environ 750 millions de francs. Il comporte les mesures suivantes : maintien temporaire en fonction des magistrats, au-delà de soixante-cinq ans ; création de juges « volants » - il en faut à peu près 330 selon les estimations ; affectation de fonctionnaires - de 580 à 600 - pour l'aide à la préparation de la décision ; rénovation de l'équipement immobilier ; enfin, revalorisation des indemnités de fonction des magistrats, sujet sur lequel MM. les rapporteurs ont insisté.

Ce plan verra sa mise en œuvre, déjà esquissée en 1987, se poursuivre en 1988, puisque plusieurs mesures sont prévues dans le projet de budget qui vous est proposé.

Tout d'abord, le maintien en fonction des magistrats au-delà de soixante-cinq ans doit faire l'objet d'une proposition de loi que le Gouvernement a accepté d'inscrire à l'ordre du jour de votre assemblée : si vous adoptez cette mesure, elle équivaudra, estime-t-on, à un renforcement des effectifs de cent magistrats.

La création de 100 postes de fonctionnaires limitera un peu l'effet du « gel des emplois » décidé, de façon générale, par le Gouvernement.

Enfin, une troisième mesure est prévue dans ce projet de budget pour la revalorisation des indemnités des magistrats. Je m'arrêterai un instant sur ce point.

Le maintien de la compétence, à un niveau élevé, de nos magistrats, suppose que dans notre pays ceux-ci gardent une image qui attire vers la magistrature beaucoup parmi les meilleurs de notre jeunesse.

Certes, l'idéal qui pousse une jeune femme ou un jeune homme vers ce métier reste la plus forte des motivations : mais il ne faut tout de même pas décourager systématiquement les vocations. Or, il convient de le dire, les conditions de vie des magistrats se sont peu à peu écartées de celles de nombre d'autres grands corps de la fonction publique, notamment des magistrats administratifs, qui ne sont pourtant pas loin d'eux.

La parité, établie par la réforme de Michel Debré, en 1958, s'est perdue au fil des années. Il n'est l'intérêt de personne, et sûrement pas de l'Etat et de la nation, de voir le corps judiciaire peu à peu se paupériser. Pour les magistrats, cela devient une question de dignité.

Il faut donc réagir et porter les indemnités des magistrats à un niveau convenable. Je l'affirme solennellement et je considère que c'est sans doute la priorité dans ce plan quinquennal que j'ai élaboré.

A cette fin, une augmentation de 22 millions de francs sur la ligne budgétaire correspondante a été inscrite dans ce projet de budget.

M. Michel Sapin. Pour qui ?

M. le garde des sceaux. Je considère bien sûr, mesdames, messieurs, que cette somme est tout à fait insuffisante. Toutefois elle marque la fin d'une ère d'indifférence et

elle doit être la première étape d'un rattrapage à opérer - je suis tout à fait d'accord avec M. Marcellin comme avec M. Pasquini - sur trois budgets.

Les 180 millions de francs qui sont en cause ne représentent pas « la mer à boire » : personnellement, je suis prêt à m'engager, mais je ne puis le faire que pour la période où j'exerce ma responsabilité, à ce que ces 180 millions soient récupérés sur trois exercices.

M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial. Très bien !

M. le garde des sceaux. Meilleure gestion de l'existant, disais-je, et moyens financiers accrus : mais aussi, un troisième élément, des procédures plus rapides.

Des avancées ont déjà été effectuées dans ce domaine, telle l'instauration de la procédure de comparution rapide, qui commence à produire ses effets. Elle intervient peut-être aussi dans la diminution sensible du nombre des détentions provisoires.

Je pense aussi à des avancées qui vont être réalisées : la procédure simplifiée, pour les petits délits, permettra une saisine sans formalisme du tribunal et l'autorisera à prononcer des injonctions de faire. Un décret mettra en œuvre cette nouvelle procédure prochainement.

Dans le même ordre d'idées, on peut penser à la poursuite de la conciliation pour désengorger le circuit contentieux, comme l'a souhaité M. Marcellin,

Ces efforts dans ces trois directions devront, bien sûr, être soutenus pendant plusieurs années. J'ai parlé d'un plan de cinq ans, mais je tiens à souligner que, d'ores et déjà, des résultats encourageants sont acquis. Entre le mois de septembre 1986 et le mois de juin 1987, les affaires accumulées, ce qu'on appelle « les stocks », ont baissé de 6 p. 100 dans les tribunaux de grande instance, de 7 p. 100 dans les tribunaux d'instance, de 8 p. 100 dans les conseils de prud'hommes et de 3 p. 100 dans les cours d'appel.

On peut affirmer qu'il s'agit d'un renversement de la tendance et que la justice est sur le chemin d'une amélioration de son bon fonctionnement.

J'en arrive à la qualité de la décision de la justice.

La confiance dans la justice est l'un des fondements de la paix sociale. Il faut que les décisions qu'elle prend ne soient pas discordantes, qu'on ne puisse jamais parler de « loterie judiciaire ». Dès lors, comment faire progresser l'harmonisation nécessaire des décisions de justice concernant des affaires analogues ? Comment limiter le plus possible les erreurs qui, dans le domaine judiciaire, sont toujours extrêmement préjudiciables ? Ces questions sont à l'évidence inséparables des libertés. C'est pourquoi j'y attache une grande importance.

Dans le chapitre relatif à la qualité de notre justice, j'évoquerai trois questions qui doivent toutes faire l'objet d'une réflexion et, sans doute, d'une action.

La première est celle du degré d'encadrement que la loi doit imposer au juge, la deuxième est celle des problèmes que pose l'éducation surveillée et la troisième celle de l'instruction.

Lors d'un débat récent de votre assemblée, au printemps, certains d'entre vous avaient souhaité que dans un domaine particulier, celui de l'alcool au volant, une « peine plancher » obligatoire, en cas de culpabilité établie, soit instaurée. Cette proposition avait alors soulevé une large controverse.

On comprend bien pourquoi. En effet, si l'encadrement du juge par la loi est trop étroit, on s'achemine vers une justice aveugle, une justice quasiment automatique, où l'appréciation de chaque cas d'espèce devient impossible.

A l'inverse, une trop grande liberté laissée au juge par la loi peut conduire à des « dérapages » générateurs de discordances importantes. Il faut dire que nous les constatons souvent dans notre pays d'une juridiction à une autre, parfois à l'intérieur d'une même juridiction.

La sagesse, sans doute, se trouve à mi-chemin de ces conceptions extrêmes : il faut que la liberté d'appréciation du juge puisse s'exercer, mais dans un cadre fixant des limites précises et raisonnables. Lors du débat de printemps, je m'étais engagé à conduire une réflexion sur le sujet. Elle est en cours, mais elle ne peut naturellement déboucher qu'à moyen terme.

J'en viens à l'éducation surveillée.

M. Joseph Menga. Enfin !

M. le garde des sceaux. Le fonctionnement de l'éducation surveillée, mesdames, messieurs, pose une question de fond qui ne concerne ni son principe, ni son personnel, mais l'accomplissement d'une de ses missions.

L'éducation surveillée comporte, en effet, une lacune importante. Entre le secteur « ouvert », qui la caractérise aujourd'hui essentiellement, et la prison, qui est en dehors d'elle, il n'existe pratiquement plus en son sein de structure apte à prendre en charge les mineurs délinquants graves...

M. Joseph Menga. C'est un faux problème !

M. le garde des sceaux. L'actualité récente, mesdames, messieurs, nous l'a montré abondamment !

Il y a donc là une question difficile qui n'est pas résolue et sur laquelle je réfléchis. Sans doute conviendra-t-il de prévoir la création d'établissements à structure renforcée susceptibles de pouvoir recevoir de tels délinquants, comme le propose le rapport Langlais, afin d'éviter qu'ils n'aillent en prison.

De plus, le rapport Langlais révèle une inadaptation flagrante des locaux et des personnels - ceux-ci, dans certains établissements, sont sous-employés, alors qu'ailleurs c'est l'inverse qui se produit.

M. Joseph Menga. Cela reste à démontrer !

M. le garde des sceaux. Par conséquent, mesdames, messieurs, c'est un redéploiement, une réorganisation qui s'imposent, plus qu'un accroissement des moyens financiers.

En tout cas, il faut opérer le redéploiement et la réorganisation avant d'augmenter les moyens financiers.

C'est pourquoi le projet de budget qui vous est proposé maintient les moyens de fonctionnement et d'intervention et prévoit un budget d'équipement stable.

Il transforme 25 emplois éducatifs pour renforcer l'encadrement administratif - 67 emplois éducatifs ayant été par ailleurs supprimés au titre de la réduction générale des effectifs de l'Etat. En revanche, diverses primes sont actualisées.

Enfin, le projet de budget permet la poursuite de l'équipement informatique de l'éducation surveillée.

J'en arrive à l'instruction, évoquée par MM. Marcellin et Pasquini.

La qualité d'une décision de justice peut aussi être conditionnée par la nature de la juridiction qui la rend.

La plus grave décision qui puisse être prise par une juridiction est bien celle qui consiste à placer un inculpé, c'est-à-dire quelqu'un qui est présumé innocent, en détention provisoire. Actuellement cette décision est prise par un juge unique.

Mon prédécesseur, conscient sans doute de l'énorme responsabilité qui pèse sur les épaules d'un seul, souvent d'ailleurs très jeune, a estimé qu'une collégialité de trois juges serait mieux à même d'apprécier notamment le pour et le contre de l'opportunité d'une telle mesure et d'en assumer le poids.

Aussi a-t-il fait voter à cet effet la loi du 10 décembre 1985, qui doit entrer en application au début de l'année prochaine.

Je partage le sentiment que l'institution d'une collégialité conduira à une meilleure qualité de la décision plaçant un inculpé en détention provisoire.

Mais cette loi de 1985, trop coûteuse en personnel, compte tenu de la situation actuelle, n'est pas applicable : il me faudrait en effet créer 150 postes de magistrats et 100 postes de greffiers, au minimum.

C'est pourquoi je serai conduit - pratiquement, j'y suis contraint - à proposer au Gouvernement de déposer à brève échéance devant le Parlement un projet de loi comportant trois dispositions.

D'abord, il institue une collégialité facultative, sur demande de l'inculpé, pour le seul placement en détention provisoire : mais la composition de la collégialité serait légèrement différente de celle prévue par la loi de 1985.

Ce projet comporte également un renforcement des pouvoirs de contrôle de la chambre d'accusation sur la conduite de l'instruction, avec notamment la désignation du président de cette chambre par décret.

Parallèlement, un réaménagement des modalités de désignation des juges uniques pourrait s'opérer par voie réglementaire. Cela répondrait au souci exprimé tout à l'heure par M. Pasquini.

La concertation sur cette affaire a été engagée depuis longtemps puisque plusieurs esquisses ont été élaborées depuis le début de l'année. Il en a été discuté longuement avec les organisations syndicales de la magistrature. Elle se poursuivra. Lors de ma dernière audition devant la commission des lois, j'ai signalé à celle-ci que je souhaiterais pouvoir discuter avec elle tout particulièrement de ce projet. Je suis donc prêt à répondre à sa convocation.

Mon objectif - qui pourrait le contester ? - est de diminuer le nombre des détentions provisoires, d'accroître les garanties des droits de la défense et de rallier une plus grande confiance des justiciables.

M. Marcellin a fait remarquer qu'en dix-huit mois le taux des détentions provisoires était passé de 50 p. 100 à un peu plus de 40 p. 100. Le progrès est tout de même considérable ! Mais nous sommes encore loin du taux de certains pays, notamment la Grande-Bretagne où l'on ne dépasse pas les 20 p. 100. Il y a donc encore des progrès à faire.

M. Jean-Louis Dabré. Mais tout n'est pas de la responsabilité du juge d'instruction !

M. le garde des sceaux. Mesdames, messieurs, dans ce rapide tour d'horizon de l'activité de la Chancellerie, je n'ai pas évoqué, vous l'aurez observé, le domaine de la drogue, parce que je m'en suis longuement expliqué devant vous il y a quelques jours seulement, à l'occasion du débat sur le projet de loi réprimant le trafic des stupéfiants.

En conclusion, je soulignerai simplement combien ce budget ne paraît placé sous le signe du dynamisme, de la continuité et de la cohérence.

Dynamisme, parce que de très nombreuses actions ont été - ou sont engagées - qui commenceront à porter leurs fruits, grâce notamment aux concours financiers obtenus depuis 1987.

Continuité, car il prolonge efficacement celui de l'an dernier. Grâce à lui, la sécurité de nos concitoyens sera mieux assurée, la qualité de notre justice s'affirmera encore, important davantage la confiance des justiciables dans ses décisions. Hélas, vous le savez, une singulière crise de la justice apparaît actuellement dans tous les sondages même si, là aussi, on constate une sensible amélioration depuis un an.

Cohérence enfin, car pour la deuxième fois consécutive, par un effort financier qui n'a guère de précédent dans les annales de mon département ministériel, ce budget met en harmonie les réalisations concrètes avec les objectifs fixés - ce n'est pas toujours le cas des budgets !

Je suis persuadé, mesdames, messieurs, que, par votre vote, vous apporterez dans ce domaine essentiel votre appui et votre soutien au Gouvernement. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

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

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le budget dont nous discutons ce matin est un mauvais budget.

M. Jean-Louis Dabré. Cela ne m'étonne pas ! *(Sourires.)*

M. Jean-Pierre Michel. C'est un très mauvais budget : rien d'étonnant, en effet, car il est le reflet d'une mauvaise, d'une très mauvaise politique dans le domaine judiciaire !

Certes, on l'a souligné, les crédits sont en hausse de près de 10 p. 100, mais en très grande partie, sinon en totalité, cette augmentation est « consommée » par le programme pénitentiaire. Ce choix exclusif a été opéré au détriment de tous les autres secteurs, de l'aveu même d'ailleurs de notre rapporteur, M. Pasquini. En outre, à l'intérieur de ce qui restait, on aurait pu faire autre chose et autrement.

Le premier résultat, c'est une gestion totalement irresponsable de l'institution judiciaire.

M. Joseph Menga. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. Le « plan » de cinq ans qui vient de nous être annoncé me paraît être en fait un grand mot, pour une série de mesures hétéroclites, hâtives et, pour certaines, passées.

On croit résoudre le problème du nombre en créant trente-cinq postes de magistrats volants, sur lesquels, d'ailleurs, je fais toutes les réserves qui s'imposent. On maintient trois ans après l'âge de mise à la retraite certains magistrats. Qu'attend-on de cette mesure alors que de telles possibilités contractuelles existent déjà ?

En ce qui concerne le fameux problème de l'instruction, on atteint des sommets. Le garde des sceaux nous dit aujourd'hui qu'il est contraint de présenter un projet de loi dans les plus brefs délais. C'est vrai que, depuis deux ans, rien n'a été fait.

On aurait pu appliquer la loi Badinter. On se rappelle combien le délai de deux ans qui était prévu pour sa mise en application fut critiqué par la majorité d'aujourd'hui. Pourtant, il devait être insuffisant puisque, pendant deux ans, on n'a rien fait pour appliquer la réforme alors que, M. Badinter avait, lui, obtenu l'inscription d'un certain nombre de postes de magistrat et de greffier.

Où alors, il fallait prévoir autre chose, de façon calme, et ne pas annoncer comme cela, dans le courant de la nuit, sur une chaîne de télévision, qu'on allait bouleverser notre procédure pénale. L'objectif affiché à ce moment-là - et d'ailleurs on n'en parle plus aujourd'hui - c'était de « plaquer » une institution qui fonctionne dans les pays anglo-saxons, c'est vrai, mais dans un tout autre contexte que le nôtre.

Je ne me prononcerai pas aujourd'hui sur un texte dont nous ne connaissons que quelques termes ; on nous dit que l'on va conserver la collégialité qui est l'esprit même du projet Badinter, mais une collégialité avec une autre composition ; là-dessus, je crois que l'on pouvait discuter car il est exact que le projet Badinter était difficilement applicable dans les juridictions où n'exerce qu'un seul juge d'instruction, et on voit mal comment créer dans ces juridictions - j'en connais bien certaines - deux postes supplémentaires.

On nous dit aussi qu'il s'agira d'une collégialité facultative. Alors là, je dis tout de suite non ! Il n'appartient pas à l'inculpé de choisir une voie pour savoir s'il va être ou non mis en détention. La loi doit s'appliquer et doit fixer les normes. Donc sur cette collégialité facultative, je suis d'ores et déjà très réservé.

Pour le reste, pas aujourd'hui mais à la télévision, on fait peser la suspicion sur l'ensemble des juges d'instruction. Or, et il faut le dire ici, ils ne sont pas les seuls responsables du nombre des mises en détention. En général, sauf pour quelques esprits vraiment anormaux, la mise en détention n'est pas un plaisir pour les juges d'instruction. Ils subissent d'abord le poids de l'opinion publique, notamment dans les petits tribunaux. Ils subissent ensuite celui de la police, et il faut compter avec elle : que faire si les forces de police ne collaborent pas ? Et, on le sait, elles n'aiment pas, en général, que les prévenus ressortent libres des cabinets des juges d'instruction.

Ces derniers subissent aussi la pression des victimes, ainsi que celle du parquet, qui prend des réquisitions de mandats de dépôt, sur toute ordre, monsieur le garde des sceaux, tout au moins légalement, et les circulaires que vous avez envoyées au parquet depuis votre arrivée place Vendôme ne vont pas dans le sens du laxisme, à cet égard.

Ils subissent enfin les limites de vos crédits budgétaires qui leur interdisent parfois d'utiliser les possibilités qu'offre le contrôle judiciaire. A cet égard, je note que les crédits affectés à ce dernier seront maintenus seulement à leur niveau de 1987.

Alors, quand on affiche comme objectif, dans le dessein d'être cru, je suppose, l'abaissement du nombre des détentions provisoires, eh bien, je crois qu'il faut faire autre chose que ce que vous avez fait, monsieur le garde des sceaux, et que vous continuez à faire, et je crois qu'il y a entre votre discours et vos actes plus que des contradictions !

Je ne me prononcerai pas sur le débat relatif à l'âge des juges d'instruction. Je crois que, là comme dans d'autres professions, l'âge ne fait rien à l'affaire. Il y a des magistrats instructeurs qui, jeunes ou moins jeunes, instruisent bien, et d'autres qui instruisent moins bien. Certains, c'est vrai, se prennent pour des vedettes du *show business* - si j'étais cruel je pourrais en citer certains qui ont cette attitude inacceptable -, et ne font pourtant pas partie de ce que l'on appelle la catégorie des jeunes magistrats.

Quelqu'un qui est à vos côtés pourrait vous rappeler, puisqu'il est l'instigateur de cette mesure, qu'on a fait venir à une époque, dans les tribunaux de Paris et de la région parisienne, des jeunes magistrats, alors que les statuts ne leur permettaient pas d'accéder à ces postes. On a voté une loi organique pour que les magistrats sortant de l'école, ou presque, puissent être nommés directement à des fonctions de juge d'instruction, de substitut ou de juge d'enfant, mais aussi de juge d'instruction dans les tribunaux de Paris et de la périphérie. Peut-être constatait-on que l'âge moyen des magistrats instructeurs à Paris ne permettait pas de mener avec toute la diligence souhaitable les instructions dont ils étaient chargés.

En tout cas, quelles que soient les bavures individuelles que l'on peut relever et que tout le monde condamne ici, les juges d'instruction sont en général submergés mais font bien leur travail, et il faut le dire.

J'en viens à la question des indemnités. Certes, on commence à opérer un certain rattrapage. J'ajoute, et curieusement, cela n'a pas encore été souligné, que ce rattrapage des indemnités des magistrats de l'ordre judiciaire par rapport aux magistrats de l'ordre administratif nous le devons essentiellement à un garde des sceaux, M. Michel Debré, en 1958, puis, en 1968, à un deuxième garde des sceaux, M. René Capitant, sous l'autorité duquel j'ai commencé ma vie professionnelle après avoir suivi son enseignement à la faculté de droit de Paris.

Depuis, plus rien. Raison de plus pour se souvenir de ces grands gardes des sceaux pour notre institution judiciaire, par les réformes qu'ils ont introduites et par la manière dont ils les ont conduites.

Le problème n'est pas tellement le faible volume de ces indemnités - on peut concevoir un rattrapage étalé sur deux ou trois ans, étant donné la conjoncture actuelle des finances publiques - mais leur répartition.

On croit savoir, mais pour l'instant rien n'a été dit, notamment pas à cette tribune avant moi, que les quelques millions de francs prévus dans le projet de budget seraient essentiellement affectés à augmenter les indemnités des chefs de cour, des chefs de juridiction et des magistrats qui resteraient après l'âge de la retraite, donc après 65 ans. Rien ou très peu pour ceux qui fonctionnent l'institution, ceux qui mettent le charbon dans la machine à vapeur, notamment ces juges d'instruction tant décriés, ces substituts, ces juges des enfants, ces juges des affaires matrimoniales, tous ces juges de base qui sentent que les indemnités seront très inégalement réparties.

En fait, on voit bien qu'en ce qui concerne la gestion des magistrats, plutôt que de créer des emplois, vous vous préparez à créer des privilèges. Mais cela ne nous étonne pas.

En ce qui concerne les personnels de greffe, vous parlez de ces fonctionnaires d'aide à la décision. Pour ma part, je n'y suis pas hostile. Les magistrats ne sont pas enthousiastes.

Je crois qu'ils ont tort. Mais s'agit-il de ces cent postes d'agents techniques de bureau que vous créez alors qu'en même temps sont supprimés 282 postes de greffier ? Là aussi, entre les paroles et les réalités budgétaires, il y a plus qu'une marge.

Les crédits destinés à l'informatique stagnent. La gestion des tribunaux est totalement irresponsable. De plus, elle est injuste socialement : en francs constants, les crédits affectés aux frais de justice criminelle, par exemple, vont rester stagnants, ce qui, il faut le noter au passage, ne fera qu'entraver un peu plus le travail des magistrats instructeurs. Le plafond pour l'aide judiciaire n'est pas relevé - et, là, on voit bien que c'est une mesure tout à fait anti-sociale. La réduction de ces crédits attribués aux particuliers, aussi bien pour les victimes que pour les frais de la justice criminelle ou pour l'aide judiciaire, est d'autant plus regrettable que, cette année, 10 p. 100 environ des crédits auront été gelés, donc n'auront pas été employés.

Je passe rapidement sur la politique pénale parce que beaucoup a été dit à cet égard avant moi dans l'excellent rapport de M. Bonnemaison. C'est une politique dangereuse. C'est la vôtre. Vous la revendiquez. C'est bien : au moins, les choses sont claires. Mais le « tout-répressif », le « tout-carcéral », ne réglera rien. Au surplus, cette politique contient en germe des ferments d'explosion sociale et la lutte contre l'insécurité, à laquelle tout le monde ici est attaché, ne passe

certainement pas uniquement par cet ensemble de mesures-là. Le résultat, c'est le sacrifice de l'éducation surveillée. Commencé l'année dernière, il se poursuit malgré vos engagements. En francs constants, les crédits sont en diminution ; le nombre d'emplois régresse : en deux ans, à peu près 10 p. 100 de l'effectif auront été supprimés. Alors que vous avez parlé dans votre intervention orale du rapport Langlais, aucune leçon n'en a été tirée. Vous pensez régler le problème de la surcharge des prisons. Je pense - mais j'ai peut-être une vision pessimiste - que plus il y aura de places en prison, plus les juges seront incités à prononcer des peines d'emprisonnement ferme et, en proportion, la surpopulation carcérale restera la même.

A donner ainsi la priorité aux prisons nouvelles dont vous êtes le promoteur, il ne restera pratiquement rien pour l'entretien du parc existant, ce qui est grave pour l'avenir, ni pour les quartiers de semi-liberté. Pourtant, dans son rapport, le procureur général de la cour d'appel d'Aix-en-Provence insistait sur la nécessité d'un quartier de semi-liberté dans la région de Marseille.

Les crédits affectés à l'encadrement sont tout à fait insuffisants par rapport au nombre de places projeté, si l'on se réfère notamment aux coefficients en vigueur dans les pays comparables au nôtre. Enfin, il n'y a rien sur les postes en milieux ouverts.

Quant à cette politique de construction de places nouvelles, le rapport de M. Bonnemaison me dispense d'être trop long. Outre qu'elle ne résoudra pas tout, parce qu'elle n'est pas accompagnée d'autres mesures internes à ces établissements ou concernant les milieux ouverts, elle vous conduit à abandonner d'autres programmes, soit 5 millions de francs de pertes pour débits.

Elle est par ailleurs pleine d'incertitudes. Le ministère des finances vous a-t-il donné la garantie écrite et formelle que ce programme serait mené à son terme ?

M. le garde des sceaux. La réponse est : oui !

M. Jean-Pierre Michel. Incertitudes quant aux contrats de fonctionnement de ces établissements. Incertitude quant aux cahiers des charges qui, à mon avis, fixent de façon très lâche les obligations des opérateurs privés.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Je vais conclure, monsieur le président.

Le bilan de votre gestion, monsieur le garde des sceaux, on peut le dresser dès aujourd'hui, dans la mesure où ce n'est vraisemblablement pas vous qui présenterez le prochain budget de la justice. (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste.*) Il est mauvais, je n'hésite pas à le dire.

En fait, vous vous êtes désintéressé de la gestion quotidienne dont vous aviez la charge, et vos qualités de chef d'entreprise, reconnues par ailleurs, n'ont pas donné d'excellents résultats dans le domaine qui nous intéresse aujourd'hui, c'est le moins que l'on puisse dire. Vous avez conduit votre politique par une série de « coups » médiatiques, fort heureusement d'ailleurs non suivis d'effets, sous la pression de forces quelquefois divergentes, mais qui nous ont finalement évité le pire. Vous avez ainsi été amené à abandonner l'ensemble du code de la nationalité, les mesures les plus critiquables en matière de toxicomanie...

M. Philippe Marchand. Heureusement !

M. Jean-Pierre Michel. ...et l'ensemble de votre programme de prisons privées, car on n'en parle même plus aujourd'hui, il ne faut pas l'oublier. (*Très bien ! sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*) Et vous n'avez réussi, l'année dernière, à faire voter votre texte relatif au service public pénitentiaire que grâce à un chantage à la libération anticipée de milliers de prisonniers. Il faut s'en souvenir également.

M. Joseph Menga. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. Quant à la réforme de l'instruction, je n'en dirai pas plus car je l'ai évoquée tout à l'heure. Je crois que la justice, en vérité, n'avait pas besoin de cette politique cahotique et irrésolue...

M. Philippe Marchand. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. ... de cette politique contradictoire et sans aucune concertation, de l'avis même des rapporteurs de la commission des lois - non pas de M. Bonne-maison, qui est toujours un peu suspect à vos yeux, mais de M. Pasquini. (*Sourires.*)

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste, au nom duquel je m'exprime aujourd'hui, ne votera pas les crédits que vous nous proposez.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. Enfin, je ne puis descendre de cette tribune sans évoquer votre situation personnelle, monsieur Chalandon. Vous êtes garde des sceaux, un ministre pas comme les autres, car vous êtes le gardien de la loi que vous êtes chargé de faire appliquer, et vous ne pouvez échapper aux obligations qu'impose votre charge. Vous êtes notamment le chef hiérarchique du parquet, donc le pilote suprême de l'action publique, et vous ne pouvez prétendre que, dans telle ou telle affaire, vous ne donnerez pas d'instructions au procureur. La réalité du fonctionnement de l'institution, au cœur de laquelle je m'honore d'avoir servi pendant dix ans au bureau de l'action publique de la Chancellerie, enseigne en effet quotidiennement le contraire.

Or, il est dans notre démocratie une règle élémentaire de morale politique qu'il convient de respecter : celui qui est impliqué, fût-il comme victime, dans une affaire en cours, ne peut être celui à qui le parquet doit rendre des comptes, même si lui-même ne donne pas d'instructions. Il y va de la dignité de l'institution judiciaire et de ceux qui y travaillent, il y va du bon fonctionnement de notre système politique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, je répondrai bien sûr tout à l'heure à M. Michel pour l'ensemble des observations qu'il a faites. Je veux cependant tout de suite intervenir sur le dernier point.

En réalité, il reprend d'une autre façon la campagne politique qui est menée contre moi visant à me déstabiliser depuis un certain nombre de semaines (*Mais non ! sur plusieurs bancs du groupe socialiste*), qui a consisté d'abord à mettre en cause mon honorabilité, mon honneur...

M. Philippe Marchand. Ce n'est pas cela du tout !

M. le garde des sceaux. ... en essayant de faire entendre que j'avais commis des choses irrégulières, des illégalités. Puis, obligé d'y renoncer, on m'attaque sur le fait que je suis juge et partie, dans une affaire effectivement grave qui a pris un tour pénal et où je me trouve du côté commercial, c'est-à-dire du côté des créanciers hypothécaires.

J'ai examiné à la Chancellerie s'il y avait eu dans son histoire des précédents. Il y en a eu, et je me suis conformé à ce qui avait été fait par ceux qui se sont trouvés dans la même situation que moi, c'est-à-dire donner, comme le cas d'ailleurs la plupart du temps, toute liberté au parquet général pour agir en son âme et conscience.

Je suis, à tort ou à raison, un garde des sceaux qui intervient beaucoup plus dans le cadre de directives générales que particulières. Je donne des instructions sur certaines orientations et ensuite je laisse aux magistrats du parquet le soin de les appliquer aux affaires particulières.

Je peux vous dire que, dans une affaire comme celle que vous évoquez, de toute façon, je ne serais probablement pas intervenu. Alors, ma conscience est tout à fait tranquille. C'est pourquoi je reste là où je suis, monsieur Michel. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.*)

M. le président. La parole est à M. Emmanuel Aubert, pour dix minutes.

M. Emmanuel Aubert. Monsieur le garde des sceaux, nous constatons avec satisfaction que le Gouvernement poursuit en 1988 l'effort amorcé en 1986 pour rattraper les retards importants et réparer petit à petit les dramatiques insuffisances dont souffrent depuis trop longtemps nos institutions judiciaires. Progression globale de 10,27 p. 100 pour les crédits de paiement, de 100 p. 100 pour les dépenses en capital, de 172 p. 100 pour les autorisations de programme, création de 574 emplois : dans la conjoncture actuelle, il s'agit incontestablement d'un effort courageux qu'il convient

de saluer. Le groupe du rassemblement pour la République, au nom duquel je parle, vous en donne volontiers acte, et votera votre projet de budget.

Pour autant, il ne faut pas perdre de vue l'ampleur de l'effort qu'il reste à fournir, et d'autant moins pendant cinq ans, de 1981 à 1985, rien n'a été fait pour que la justice française soit une justice moderne, diligente, sereine, ferme et généreuse. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel. Ce n'est pas sérieux !

M. Gérard Welzer. Personne ne peut vous croire !

M. Philippe Marchand. L'an prochain, on n'osera pas dire la même chose !

M. Emmanuel Aubert. Cette année, il est vrai, monsieur Michel, que l'essentiel de l'effort du ministère de la justice est absorbé par le budget de l'administration pénitentiaire. Mais nous sommes de ceux, monsieur le garde des sceaux, qui approuvent sans réserve la priorité absolue que vous avez voulu donner à la résorption rapide de l'inacceptable surpopulation carcérale dans des prisons dont 80 p. 100 datent d'avant 1914.

La situation actuelle est triplement insupportable : il s'agit d'abord d'une atteinte profonde à la dignité de l'homme ; dans de telles conditions, il est clair, ensuite, que l'univers carcéral ne peut être que hautement criminogène ; enfin, l'importance du phénomène de surpopulation pèse lourdement sur le fonctionnement même de la justice et influe sur le prononcé des peines et sur les conditions de leur exécution.

En obtenant 4 milliards de francs en autorisations de programme pour réaliser d'ici à 1991 vingt-neuf établissements représentant 15 000 places nouvelles, en faisant voter, malgré les critiques et les campagnes de l'opposition, la loi du 22 juin 1987 qui permet l'intervention des personnes morales privées pour la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires, vous avez ouvert la seule voie possible à la réalisation, dans les délais voulus, d'une opération aussi essentielle.

Alors, que les détracteurs se taisent ! On ne peut à la fois protester contre le surpeuplement des prisons et ses dramatiques conséquences, et refuser les moyens qui permettent de construire rapidement des établissements pénitentiaires modernes.

L'effort consenti est réellement exceptionnel. Il est donc difficile et il serait injuste de vous reprocher de ne plus avoir suffisamment de moyens pour entreprendre sérieusement et en même temps, dans le budget de 1988, le plan de modernisation des services judiciaires auquel vous envisagez de consacrer 750 millions de francs en cinq ans.

Le maintien au-delà de la limite d'âge de 94 magistrats, là où il en faudrait 200 pour arriver au rythme idéal de 1 000 magistrats supplémentaires en cinq ans, 22 millions de francs pour améliorer la situation indemnitaire des magistrats - somme notoirement insuffisante - le recrutement de quelques fonctionnaires pour l'aide à la décision, 10 p. 100 d'effort supplémentaire pour l'informatique, tout cela ne sortira certes pas la magistrature de son état de pénurie ni la justice de son encombrement et de ses retards. Il faut simplement souhaiter que la mise en œuvre de cet indispensable plan de modernisation, que vous avez le mérite d'avoir défini, soit poursuivie dans le prochain budget avec la même détermination que celle dont vous avez fait preuve pour résoudre le problème carcéral.

Depuis votre arrivée à la chancellerie, vous avez entrepris une œuvre législative importante qui, contrairement à celle de votre prédécesseur, délaisse les grands mots pour tenter, avec réalisme, de répondre aux grands défis de la délinquance, de la criminalité, de la drogue et du terrorisme, en un mot, de lutter contre l'insécurité.

Je voudrais évoquer plus particulièrement la loi sur la délinquance et la criminalité du 9 septembre 1986, dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteur, car elle a le mérite de redonner à la procédure de la comparution immédiate ses véritables dimensions, celles qu'avait d'ailleurs la procédure de saisine directe dans la loi de juillet 1981 abrogée en 1983.

La possibilité pour le procureur de la République, lorsqu'il apparaît que « les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en état d'être jugée », de traduire sur-le-champ le prévenu devant le tribunal a eu le double effet bénéfique de considérablement soulager l'encombrement des cabinets des juges d'instruction, mais aussi et surtout de faire diminuer le

taux de la détention préventive. Or, je ne cesse de clamer, et je ne suis pas le seul, que rien n'est pire pour les libertés que l'abus de la détention préventive tel qu'on le connaît en France. De 49,6 p. 100 au 1^{er} janvier 1986, la détention préventive ne représentait plus, au 1^{er} octobre dernier, que 41 p. 100 des détenus. Il s'agit là d'un résultat encourageant quoique très insuffisant.

Malheureusement, il est révélateur de constater que la durée moyenne de la détention provisoire, d'ailleurs en augmentation, est de 3,8 mois alors que la durée moyenne de la détention globale pénale est de 6,2 mois. Ces chiffres, que je tire du rapport de M. Bonnemaison, signifient, ce qui est extravagant, que les détenus passent plus de temps dans les prisons françaises, alors qu'ils sont présumés innocents, par la seule décision du juge d'instruction qu'à la suite d'une condamnation prononcée par un jugement en bonne et due forme d'un tribunal ou d'une cour ! Je crois et je ne cesse de dire depuis longtemps que, pour le plus grand bien de la justice, au nom des libertés et des droits de l'homme et au-delà des corporatismes qui résisteront toujours, une profonde réforme de la procédure pénale doit être entreprise, et ce constat ne met nullement en cause ni la qualité ni l'honneur de notre magistrature.

Pour prendre un exemple, je citerai un texte que chacun, ici, connaît bien : « Le juge d'instruction a le pouvoir d'inculper toute personne ayant pris part, comme auteur ou complice, aux faits qui lui sont déferés. » L'article 80 du code de procédure pénale a beau ne pas dater d'hier, cette formulation abusive est parfaitement contraire au grand principe constitutionnel énoncé par l'article IX de la Déclaration des droits de 1789, selon lequel tout homme est présumé innocent tant qu'il n'est pas condamné. Et elle n'a pas pu ne pas avoir une influence profonde sur la conception actuelle de l'inculpation, de la détention provisoire, du rôle et des pouvoirs exorbitants du juge d'instruction, tels qu'ils sont notamment définis dans les articles 144, 145 et 145-1 du code de procédure pénale. Tout cela est à repenser, monsieur le garde des sceaux.

Mais voici un autre exemple. Je ne suis nullement un défenseur acharné du secret de l'instruction et rien n'interdit au législateur d'abroger l'article 11 du code de procédure pénale et d'établir une nouvelle législation : il n'a qu'à le vouloir. Mais aussi longtemps que l'article 11 reste en vigueur, on peut regretter qu'il soit si souvent bafoué, quelquefois au-delà des limites de la décence, et que se développent des tendances pernicieuses à la personnalisation des enquêtes, sinon même à la recherche de la notoriété et du vedettariat - je ne suis pas le seul à l'avoir signalé à cette tribune. La sérénité de la justice, la dignité et la crédibilité des magistrats n'ont rien à gagner à ces jeux.

Vous avez annoncé, monsieur le garde des sceaux, votre volonté d'entreprendre une réforme de l'instruction dont vous venez d'ébaucher les grandes lignes, et vous avez envisagé de le faire en concertation avec la commission des lois. Soyez assuré que le rassemblement pour la République ne manquera pas de s'associer à cette réflexion.

Mais malgré le temps qui presse, en raison notamment de l'application au 1^{er} janvier prochain de la loi proposée par M. Badinter, et malgré l'insuffisance de crédits et de moyens que vous signaliez tout à l'heure - 150 magistrats face à l'importance de l'enjeu - qu'est-ce que cela représente ? - je souhaite que vous alliez, que nous allions jusqu'au bout d'une réforme indispensable pour le respect des libertés et des droits de l'homme dans la justice française. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du R.P.R. et U.D.F.)*

M. le président. La parole est à M. Guy Ducloné.

M. Guy Ducloné. Monsieur le garde des sceaux, lundi prochain 26 octobre, devant le tribunal de grande instance de Nanterre, je serai témoin de la défense, au procès fabriqué contre les militants de la Régie Renault.

Hier soir, je me trouvais près de votre ministère pour protester contre l'inculpation d'un monteur de T.F.1 à qui l'on reproche d'avoir fait son métier un soir de décembre 1986.

Ce matin, nous examinons le budget de votre ministère. Voici donc l'occasion de mesurer l'effort consenti par le Gouvernement à l'action de justice. De mesurer aussi, en termes comptables, l'orientation politique qui est imposée à l'administration de la justice. Compte tenu du peu de temps dont nous disposons dans ce débat, je souhaite, pour ma

part, dépasser ces approches classiques pour considérer la réalité de la justice en France telle qu'elle est vécue par les justiciables.

Toutes les études l'indiquent, les Français se sentent éloignés de leur justice. La longueur des procédures, la difficulté à se faire rendre justice n'y sont pas pour peu. Les scandales politico-judiciaires y contribuent également. Le peu de cas que votre budget fait des services judiciaires, la portion congrue réservée à l'éducation surveillée, la part du lion réservée à la répression, vont aggraver encore ce ressentiment légitime qu'éprouvent les justiciables. Mais, plus fondamentalement, les Français attendent des juges qu'ils rendent la justice, dont il est dit que c'est le caractère de ce qui est juste, équitable, conforme au droit et à la loi morale.

Il est de tradition de présenter les magistrats comme des arbitres sans parti pris et soucieux de légalité, et donc d'affirmer que la magistrature participe d'un Etat de droit. Cette formule, au demeurant assez floue pour que l'on puisse en abuser, semble signifier qu'en France certaines règles de légalité balisent les rapports des citoyens entre eux, les protègent de l'arbitraire et policent les actes de la vie civile. L'Etat de droit signifierait donc que nul n'est au-dessus des lois et que les lois sont les mêmes pour tous.

Or, l'examen de l'état des droits indique que la réalité judiciaire est loin de correspondre à l'idéal d'une formule aussi banalisée. L'exemple le plus frappant est celui du domaine social, ce qui justifie mes propos du début. Inscrit au cœur de rapports sociaux, le droit du travail est le plus atteint et le plus visiblement en butte aux attaques du patronat, relayées par le Gouvernement. Qu'il s'agisse de l'emploi, du droit de grève ou de l'action syndicale, les patrons font de plus en plus un appel abusif aux tribunaux ; ils y sont encouragés par un certain nombre de jugements qui contreviennent aux principes fondamentaux du droit du travail.

Prenons le droit de grève. Dès lors qu'il s'agit d'une liberté publique solennellement reconnue par les constitutions françaises depuis 1944, toute grève de salariés devrait être, par principe, considérée comme licite ou normale, sauf infraction pénale. Or, des tribunaux considèrent désormais certaines formes de grève comme illicites, donc anormales, même en l'absence de délit pénal. On a vu récemment le tribunal de Créteil déclarer une grève illicite avant même qu'elle ait eu lieu, au seul motif que la revendication était « déraisonnable ». Illicite également, aux yeux du tribunal de Nanterre, la grève des travailleurs de Danifer, alors que ni la Constitution ni la loi n'ont limité la grève, du moins dans le secteur privé.

Bien que la grève soit une liberté publique fondamentale, la justice française tend depuis quelques années - et les indications données par la chancellerie y sont pour beaucoup - à disqualifier certaines actions de revendication en refusant de les considérer comme des grèves. Cette déqualification juridique prive les salariés des protections que la loi leur reconnaît en pareil cas.

C'est ainsi que des arrêts brefs et fréquents exécutés en relais ont été abusivement considérés comme « exécution volontairement défectueuse du travail ». Que cesser le travail deux samedis a été analysé comme une « modification unilatérale des conditions de travail ». Que le refus d'exécuter des heures supplémentaires est qualifié d'acte d'indiscipline et l'arrêt de travail protestant contre une sanction d'abandon de poste.

La chambre sociale de la Cour de cassation ne se contente donc plus d'interdire les agissements constitutifs d'une infraction pénale, mais prétend imposer aux travailleurs les formes de l'action revendicative. Pis encore, depuis juillet 1986, le juge se croit en droit d'apprécier si les revendications syndicales sont raisonnables ou non. Cela tend à vouloir interdire l'action revendicative.

En dehors de toute autorisation du législateur, la Cour de cassation demande donc désormais au juge d'apprécier le caractère des revendications. Si celui-ci, en ignorance totale de la réalité de l'entreprise, les considère comme déraisonnables, les salariés ayant fait grève auront, aux yeux du magistrat, commis une faute lourde. Ils pourront à ce titre être licenciés et, s'ils sont poursuivis en responsabilité civile, condamnés à réparer le préjudice subi par l'employeur.

On notera que cette détestable jurisprudence, par une curieuse absence de symétrie, n'autorise pas le juge à exiger de l'employeur qu'il satisfasse les revendications jugées raisonnables. De même, le licenciement abusif ou délibéré d'un

délégué jugé trop revendicatif n'est pas considéré comme déraisonnable de la part du patron. Le poids et l'autorité de la justice sont donc mis au service exclusif de la répression patronale et de l'austérité gouvernementale.

Avec la même impartialité, si des grévistes ont été condamnés à payer le salaire de non-grévistes, il a été jugé, en revanche, que les salariés ne peuvent obtenir aucune indemnité destinée à compenser le salaire perdu en raison de la fermeture temporaire de l'entreprise décidée par la direction à la suite d'une grève.

Si, au lendemain de la guerre, l'attitude courageuse et progressiste d'une partie de la magistrature avait occulté la réalité de classe de l'appareil judiciaire, ce type de décisions, leur fréquence dans la dernière période et leur absence de base légale éclairent d'un jour cru la notion de justice de classe.

Non contents d'entreprendre la démolition du droit de grève, le patronat et le Gouvernement ont engagé l'offensive contre l'ensemble des droits fondamentaux et des libertés essentielles des travailleurs. Droit d'expression, droit au travail, droit syndical, tout est matière à poursuite et à répression. Cette véritable agression est relayée, hélas ! par l'appareil judiciaire, qui applique de plus en plus systématiquement le code pénal à des militants syndicaux.

Voilà deux ans que cinq ouvrières de la société Goutille sont privées de leurs droits civiques parce que, syndicalistes C.G.T., elles se sont opposées à la liquidation de leur entreprise. De même, une amende correspondant à cinq ans de salaire a été prononcée à l'encontre d'un militant C.G.T. du Val-de-Marne, et 70 millions de centimes devront être payés par le syndicat C.G.T. de Renault, coupable d'avoir manifesté contre les réimportations de véhicules.

La semaine prochaine, plus de 250 millions de francs d'amende et des dizaines d'années de prison peuvent être réclamés contre les neuf délégués de la régie Renault. Prenant prétexte de manifestations survenues après l'annonce de licenciements massifs, la direction, sous les motifs les plus fallacieux, a systématiquement porté plainte contre ces militants.

On pourrait multiplier les exemples. Permettez-moi de retenir deux faits significatifs.

Jacques Moreau, délégué C.G.T., licencié par l'imprimerie François en Seine-et-Marne pour avoir fait arrêter une roquette tournant avec trois ouvriers au lieu de sept est interdit d'entreprise sous astreinte. Mais lorsque la justice impose la réintégration de Clavaud sous astreinte, et que Dunlop ne paye pas et s'oppose à la rentrée de cet ouvrier dans l'entreprise, c'est contre les ouvriers manifestants que le préfet envoie les C.R.S.

S'il est vrai, comme l'a écrit le professeur Lyon-Caen que « les juges brûlent le code du travail », c'est qu'il est remplacé par le code pénal. Et le Gouvernement loin de s'opposer à cette dérive judiciaire qui nous ramène avant 1864, à l'époque où le fait de grève était une infraction pénale, s'en félicite et l'encourage. Le nombre de licenciements des travailleurs prétendument protégés donne idée de l'ampleur de l'agression : 10 259 en 1984, 11 114 en 1985, 11 121 en 1986.

Traditionnellement on butte à la répression patronale, délégués syndicaux et représentants des personnels sont systématiquement assimilés à des malfaiteurs. La moindre action syndicale, la plus petite action revendicative sont désormais assimilées à des infractions pénales. Il est temps, il est grand temps - je le dis avec beaucoup de solennité - que les tribunaux retrouvent le sens des réalités sociales.

A cet égard, les victoires remportées par Clavaud chez Dunlop ou par les grévistes de La Chapelle-Darblay témoignent que la justice n'est pas indifférente aux critiques que certaines de ces décisions entraînent. Il est possible, comme de nombreux juristes progressistes le réclament, de conserver au droit du travail son caractère de protecteur des travailleurs.

Il n'est pas acceptable que ce soient les juges, en l'absence de tout texte, qui corsettent ainsi la liberté d'action des travailleurs, d'autant que, par définition, ces décisions sont rendues après coup et qu'au moment de leur action, les travailleurs ignorent si les juges ne profiteront pas du procès qui leur sera intenté pour réduire encore un peu plus leurs libertés syndicales et leur droit de grève. Nous sommes bien loin de l'état de droit que j'évoquais tout à l'heure, lorsque la jurisprudence revient en fait à appliquer rétroactivement des règles restrictives non encore établies à l'époque des faits.

L'attaque est si générale, ce schéma si choquant au plan juridique que le Gouvernement, après l'amendement Lamasouire, croit le moment venu de porter un coup définitif au droit de grève.

M. Jean-Claude Gaudin. Rien n'est jamais définitif !

M. Guy Ducoloné. Les députés communistes agiront pour s'opposer aux nouvelles atteintes contre le droit de grève annoncées par le Gouvernement, ce qui prouve, monsieur Gaudin, que rien, effectivement, n'est définitif !

Ces luttes pour les libertés dans l'entreprise, pour le droit au travail sont indissociables des luttes engagées contre la politique de déclin national menée par le patronat et le Gouvernement.

M. Jean-Claude Gaudin. Et la droite !

M. Guy Ducoloné. C'est dans ce cadre qu'à l'occasion du budget de la justice les députés communistes s'adressent aux juges des tribunaux de France. Il y a, leur disons-nous, danger à ce que la justice soit sourde aux réalités sociales, qu'elle soit insensible au désespoir et à la colère de travailleurs privés d'emploi, qu'elle soit éloignée des salariés que l'on veut interdire de parole dans les entreprises.

Nous leur disons : ne laissez pas se creuser une cassure entre la magistrature et le corps social français. Les jugements dont je viens de parler approfondissent cette fracture. Mais retenons qu'une partie sans cesse croissante de l'opinion s'en émeut à juste titre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Georges-Paul Wagner.

M. Georges-Paul Wagner. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, « sans la liberté de blâmer, il n'est pas d'éloge flatteur ». Il m'arrive quelquefois de vous blâmer, monsieur le garde des sceaux. Aujourd'hui je dirais, pour votre éloge, que, dans un contexte de rigueur budgétaire, la justice sera relativement favorisée en 1988 comme elle le fut déjà en 1987.

Longtemps réduite à la condition de parente pauvre, elle va cesser de représenter 1 p. 100 seulement du budget et, apparemment, un centième des préoccupations gouvernementales. Les crédits dont elle disposera seront en augmentation de plus de 10 p. 100. Tant mieux ! C'est compte tenu de ces conditions que vous avez pu nous dire en commission des lois, monsieur le garde des sceaux, que votre budget était satisfaisant.

Si votre satisfaction est totale, souffrez que la nôtre ne soit que relative. Pour justifier cette relativité, il suffit que nous nous reportions aux chiffres donnés par notre collègue Pierre Pasquini aux pages 6 et 7 de son rapport. Ces chiffres portent sur un quart de siècle.

Durant cette période, que l'on prenne les tribunaux ou les cours, qu'il s'agisse du contentieux pénal ou du contentieux civil, le nombre des affaires jugées a, au mieux, doublé, au pire, triplé, quand les effectifs des magistrats n'augmentaient que de 60 p. 100. M. Pierre Pasquini en conclut - c'est de la mathématique pure, mais ce n'est pas rassurant pour autant - que chacun des magistrats traite aujourd'hui, en moyenne, deux fois plus d'affaires qu'au début de cette période. On peut donc se demander à partir de quel chiffre il ne s'agit plus de rendre la justice, mais seulement d'évacuer les rôles !

D'autres chiffres du rapport de M. Pasquini ne sont pas plus rassurants. Ainsi, la durée moyenne des instances continue d'augmenter devant de nombreuses juridictions, contrairement à ce que vous nous avez déclaré, monsieur le garde des sceaux. Le délai d'attente d'une affaire a été, en moyenne, de 22,1 mois en 1986 contre 17,9 mois en 1985 pour la Cour de cassation, ce qui constitue une aggravation ; et les chiffres étaient respectivement de 31,7 mois en 1986, contre 22,1 mois en 1985 pour la seule chambre sociale de la Cour, ce qui traduit une spectaculaire aggravation. Pour les cours d'appel le délai est passé à 18,9 mois en 1986, contre 18,7 mois en 1985, soit une légère aggravation, et, pour les conseils de prud'hommes, il est resté à 10,6 mois en 1986 comme en 1985, ce qui montre une situation étale.

On peut déduire de ces chiffres, par exemple, qu'un litige du travail ne peut actuellement être traité qu'après une attente de 29,5 mois, soit presque deux ans et demi s'il se termine devant une cour d'appel et qu'il faut plus de cinq ans si l'un des plaideurs porte l'affaire devant la Cour

de cassation. Je parle des litiges du travail parce qu'ils sont, à mon avis, parmi les plus urgents à traiter. La justice est parfois attendue par quelques-uns - et je pourrais mettre des noms à la place de ce pronom - comme le dernier espoir. Or ils devront attendre cinq ans ! Et il est probable que les chiffres, loin d'être meilleurs l'année prochaine, seront peut-être pires.

Vous avez porté votre effort, monsieur le garde des sceaux, sur l'administration pénitentiaire et sur les prisons. Il le fallait, d'autant plus que la politique menée par votre prédécesseur avait rendu ce problème dramatique. Il ne faut cependant pas oublier que les nouveaux juges que vous mettez en place ne suffiront même pas à faire face à l'augmentation prévisible du contentieux.

Il est difficile d'être pleinement satisfait d'un budget avec lequel s'accroîtra encore en 1988 le stock des affaires en attente. Vous avez certes parlé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, de diminution ; or il s'agira non pas d'une diminution du stock des affaires en attente, mais d'une diminution de la croissance des affaires introduites, ce qui est tout à fait différent.

Je suis de l'avis d'un historien anglais, ancien élève du Trinity college de Dublin, Edmund Burke, qui disait que le droit non pas à la justice - droit trop abstrait - mais le droit d'avoir un juge en cas de besoin était le premier des droits de l'homme. Depuis un quart de siècle, en France, ce droit n'a cessé d'être méconnu, et il l'est de plus en plus. Vous nous promettez de changer cela en cinq ans, monsieur le garde des sceaux, vous l'avez déclaré à la commission des lois. Je prends donc acte de cette promesse, persuadé que vous ou vos successeurs la tiendrez. Mais cinq ans, n'est-ce pas tout de même pas bien long pour la restauration d'un droit aussi prioritaire ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Gaudin.

M. Jean-Claude Gaudin. Je comprends l'étonnement que semble manifester M. Michel, car la tradition voulait, c'est vrai, que les présidents de groupe n'interviennent pas dans la discussion budgétaire. J'ai respecté cette tradition pendant sept ans. Chacun a le septennat qu'il peut ! (*Très bien ! sur les bancs du groupe U.D.F.*)

M. Gérard Welzer. Cela, c'est vrai !

M. Jean-Claude Gaudin. Mais aujourd'hui, je tenais à appeler votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur la prison des Baumettes, à Marseille.

En avril dernier et avec votre accord, le secrétaire d'Etat aux droits de l'homme a voulu visiter la prison des Baumettes et je l'ai accompagné car elle se situe dans ce qui fut, lorsque l'on votait au scrutin majoritaire, ma propre circonscription. J'y habite et je vis même à quelques centaines de mètres de cet établissement pénitentiaire dont je connais bien à la fois le cadre et les personnels.

M. Malhuret avait alors pu constater - avec moi, mais je le savais déjà - que cette prison bâtie il y a quelques décennies pour recevoir normalement 1 100 prisonniers en abritait 2 400.

Après sa visite, vous avez accepté d'engager divers travaux tendant tous à humaniser quelque peu cet établissement pénitentiaire. Par ailleurs, vous avez effectivement engagé un grand programme de construction de prisons que le groupe U.D.F. et la majorité de l'Assemblée ont approuvé et soutenu.

Les parlementaires des Bouches-du-Rhône, en tout cas ceux qui vont voter votre projet de budget, ont été très heureux d'apprendre que trois nouvelles prisons sont programmées dans le département des Bouches-du-Rhône : à Aix-en-Provence - ce n'est pas M. le député-maire d'Aix-en-Provence qui me contredira -, à Salon-de-Provence et à Tarascon. Cela était bien utile. Qu'il me soit donc permis, monsieur le garde des sceaux, de vous en remercier.

La situation de la prison des Baumettes, compte tenu du sureffectif, demeure cependant bien difficile, non seulement pour ceux qui sont détenus et pour leurs familles, mais aussi pour le personnel, et c'est de lui que je veux vous parler.

Avant les mutineries de cet été, il y avait un surveillant pour 170 détenus. Depuis les événements, puisque vous avez décidé, à ma demande - et je vous en remercie encore -, de

transférer un certain nombre de détenus dans d'autres prisons, la proportion n'est plus que d'un surveillant pour 130 détenus.

M. Pierre Mezeaud, président de la commission des lois. La nuit !

M. Jean-Claude Gaudin. Cela mérite d'être souligné ; cela mérite, surtout, d'être réparé.

J'étais présent au moment de la première mutinerie au mois de juillet. Immédiatement alerté, je me suis rendu sur place et, ayant en d'autres temps - notre collègue Pascal Arrighi le signalait très justement il y a quelques jours ici même - eu un différend en justice avec un préfet de police, qu'il me soit permis, monsieur le garde des sceaux, de dire que le préfet de police à Marseille, devenu aujourd'hui l'un de vos plus proches collaborateurs, a eu une attitude de courage, d'efficacité et de dignité que je tiens à souligner devant la représentation nationale. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

Vous n'ignorez pas que, durant l'été, nos C.R.S. sont sur les plages de la région pour protéger nos compatriotes et ne sont que rarement casernés à proximité de la prison des Baumettes ou dans d'autres lieux de la ville. Après que la mutinerie a éclaté, il a fallu plus d'une heure et demie pour que les forces de police puissent venir tenter de rétablir l'ordre. En attendant, le préfet de police était là, avec moi et avec le substitut du procureur de la République, alors que certains de ceux qui ont écrit récemment, même s'il s'agit de textes qui devaient rester confidentiels, n'étaient pas présents au moment de la mutinerie.

J'ai donc vu, de mes yeux vu, des prisonniers s'emparer des clés du gardien, aller dans la cour de la prison des Baumettes, prendre un bulldozer, anéantir totalement les ateliers, brûler l'infirmerie et être dans un état absolument catastrophique après s'être piqués avec n'importe quoi. Ils ont brûlé, ils ont anéanti tout ce qu'ils pouvaient en une heure et demie.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, qui mérite réflexion.

C'est d'ailleurs miracle qu'il n'y ait pas eu prise en otage d'un membre du personnel ; j'ai même pensé, à un moment donné - je le lui ai d'ailleurs dit - que le préfet de police prenait trop de risques et aurait pu être lui-même pris en otage par les détenus de la prison.

Monsieur le garde des sceaux, j'ai ainsi vécu ces heures dramatiques aux côtés des cadres et du personnel pénitentiaire de la prison des Baumettes et j'ai pu constater qu'ils se sont parfaitement bien comportés, avec sang-froid et dignité, même si certains ont parfois eu peur, mais qui n'aurait pas eu peur devant ce déchaînement de haine et de violence dans lequel les détenus ont tout brisé ?

J'ai donc tenu à dire à cette tribune, monsieur le garde des sceaux, que je souhaite que vous veniez, dans les meilleurs délais, visiter la prison des Baumettes, que vous constatiez par vous-même qu'il faut encore consentir un effort d'augmentation du personnel. Il fallait aussi rétablir la vérité sur le personnel de la prison, à mon avis injustement attaqué, et vous demander un effort supplémentaire.

Je sais qu'il est facile, de cette tribune, de vous demander de faire ceci ou cela, et de ne pas, par ailleurs, voter les crédits ! Mais je préside un groupe de députés qui ne refuse pas de prendre ses responsabilités, qui vote votre budget, qui votera le budget de notre pays, et c'est en cette qualité que je voulais, ce matin, appeler votre attention sur cette situation et, surtout, rétablir la vérité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes U.D.F. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Sirgue.

M. Pierre Sirgue. Monsieur le garde des sceaux, cinq minutes pour donner un avis sur le budget de la justice, c'est à la fois trop et trop peu. C'est trop parce qu'un seul mot aurait suffi : médiocrité, ou plutôt insuffisance et non pas, comme vous l'avez indiqué tout à l'heure, dynamisme et cohérence.

C'est trop peu car le budget de la justice sous-tend toute votre action politique et là, monsieur le garde des sceaux, il y a beaucoup à dire !

Mon excellent collègue, M. Georges-Paul Wagner est intervenu tout à l'heure de façon plus générale, et j'ai choisi pour ma part d'évoquer l'une des directions, pour reprendre l'un de vos propres termes dans lequel vous vous engouffrez, je le

crains, avec un peu de légèreté, bien que ce défaut ne vous soit pas coutumier, tout le monde ici en conviendra. Il s'agit de la nomination de fonctionnaires d'aide à la décision.

La simultanéité, mercredi dernier, de la réunion de la commission des lois et de la reprise de la séance publique à la même heure m'a empêché de vous interroger, comme je l'aurais souhaité sur ce point.

On affuble de beaucoup de qualités le groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir, mais encore de celle de l'ubiquité.

Quoi qu'il en soit, j'avoue avoir été plus que surpris, je devrais même dire inquiété par cette disposition. Quel sera le véritable rôle de ces agents techniques de bureau qui viennent renforcer les secrétaires et aider les juges ?

S'il s'agissait de nouveaux greffiers, nous aurions applaudi frénétiquement, puisque selon les observateurs avertis nous ne savons qu'applaudir frénétiquement ? Mais connaissant votre précision, si cela avait été des secrétaires-greffiers, vous les auriez bien appelés secrétaires-greffiers.

Chacun des professionnels ici, en particulier les avocats, savent que les retards dus aux greffes en raison de leur manque d'effectifs sont responsables pour partie de la lenteur de la justice. Une décision n'est rendue exécutoire que deux ou trois mois après qu'elle a été prise par le juge pour la bonne raison qu'elle n'est concrètement tapée par les secrétaires-greffiers que deux ou trois mois après.

Je ne crois pas que ces fonctionnaires d'aide à la décision soient des secrétaires-greffiers, et je pense ne pas mal interpréter votre pensée.

Mais de quoi s'agit-il alors ? D'adjoints au magistrat ? Vont-ils aider ce dernier sur le fond de la décision, faire des recherches de jurisprudence, pis, prendre dans certains cas la décision à la place du magistrat ? Cette dernière éventualité n'est pas à écarter. Je vous rappelle en effet que ce genre de pratique a été dénoncé il n'y a pas si longtemps, à une époque, il est vrai, où vous n'aviez pas eu affaire à la justice pour remédier à tous ces problèmes.

Cette disposition que vous nous proposez d'insérer dans votre projet de budget est peut-être plus importante qu'il n'y paraît au premier abord. Je crains d'y déceler, en effet, une atteinte à l'indépendance de la justice par le moyen d'une nouvelle incursion de l'administration en son sein.

Contrairement à ce que beaucoup prétendent, le Front national, auquel j'ai l'honneur d'appartenir, est attaché à l'indépendance de la justice, plus généralement à la séparation des pouvoirs, garantie de la démocratie. Je suis juriste, monsieur le garde des sceaux, et je suis également Girondin, même si, dans les tout débuts de mon arrivée dans cette vénérable maison, j'ai été rejeté sur la Montagne avec quelques-uns de mes collègues, sans doute pour éviter toute contamination. Et en tant que Girondin et juriste, je fais mien le principe de la séparation des pouvoirs théorisé par Montesquieu. Et je ne peux m'empêcher de constater au fil des ans une dépendance toujours plus grande du pouvoir judiciaire. La Constitution de 1958 n'a d'ailleurs consacré ce pouvoir que très modestement, puisque son article 63 n'évoque qu'une « autorité » judiciaire. Et le système judiciaire français dans son ensemble connaît cette dérive, ne serait-ce qu'à cause du statut des magistrats et, en particulier, de leur formation à l'école nationale de la magistrature, de leur mode de nomination et, surtout, d'avancement.

Nous nous étions déjà élevés contre votre texte, qui imposait un minimum pénal au-dessous duquel le juge ne pouvait descendre. Vous reveniez ainsi sur le principe des circonstances atténuantes, vieux de plus d'un siècle. Nous avions vu là un manque de confiance du Gouvernement envers les magistrats. Et seul notre groupe - seul contre tous les autres groupes - s'était élevé contre ce texte, rejoint, une fois n'est pas coutume, par le syndicat de la magistrature qui avait pris les mêmes positions que les nôtres.

Laissez-moi encore vous dire, monsieur le garde des sceaux, que nous nous battons pour l'équilibre des pouvoirs et pour une juste séparation entre eux : pouvoir exécutif, pouvoir législatif, pouvoir judiciaire, et nous avons dit qu'il fallait intégrer un quatrième pouvoir dans notre réflexion, le pouvoir de l'information. Nous ne disons pas plus. Or, aujourd'hui, nous assistons à un déséquilibre total de tous ces pouvoirs au profit du pouvoir de l'administration et, il faut bien le dire, du pouvoir de l'information. Même votre collègue Madelin a reconnu dans une gazette qu'il n'était pas maître de son ministère, qu'il subissait la pression et même

l'opposition de certains de ses fonctionnaires. Le Parlement, quant à lui, et nous l'avons également dit, peut-être de façon un peu bruyante, mais au moins significative, est lui aussi dépossédé de ses pouvoirs.

De grâce, monsieur le garde des sceaux, ne truffez pas la justice de nouveaux fonctionnaires qui, inamovibles, risqueront de vite devenir les véritables maîtres des tribunaux. N'accentuez pas encore le déséquilibre des pouvoirs. La justice, parent pauvre de ces derniers, n'a vraiment pas besoin de cela ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Front national [R.N.]*)

M. le président. La parole est à M. Albert Mamy.

M. Albert Mamy. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais au début de mon propos souligner l'effort consenti dans le cadre de ce projet de budget du ministère de la justice pour 1988. C'est l'évidence même, mais il est bon de le rappeler.

Ce projet de budget prolonge dans des conditions satisfaisantes celui qui avait déjà été effectué l'an dernier. Les crédits de paiement passent de 12,1 milliards de francs en 1986 à 14,7 milliards de francs en 1988 et les autorisations de programme de 851 millions de francs en 1986 à 3,5 milliards. C'est donc un effort important et significatif.

J'apporterai pour ma part, brièvement, quelques réflexions sur trois projets : les prisons, le fonctionnement de la justice et, enfin, l'instruction.

En premier lieu, les prisons. En ma qualité de rapporteur à l'Assemblée du projet de loi sur les prisons, je ne peux que me féliciter de voir la procédure suivre normalement son cours.

Que n'a-t-on dit sur certains bancs de cette assemblée à propos de notre acharnement à vouloir construire 20 000 places de prisons ! Nous étions qualifiés de répressifs rétrogrades attachés aux vertus de l'enfermement à outrance.

Les événements des mois de juillet et août derniers sont venus rappeler à ces esprits chagrins qu'il y avait urgence à régler le dangereux problème de la surpopulation carcérale et qu'il fallait mettre en application le plus rapidement possible la loi sur les prisons votée lors de la dernière session.

C'est ce qui est fait. J'ai noté que les candidats à la construction de vingt-neuf ou trente établissements pénitentiaires, responsables à la fois de la conception, de la construction, de l'aménagement et du fonctionnement seraient prochainement choisis. Ce choix se fera en fonction de critères très précis, notamment l'originalité de l'architecture, l'efficacité de la sécurité et surtout les possibilités de travail des détenus en vue de leur réinsertion sociale.

Les offres de ces candidats doivent être remises à la fin de cette année.

Il y a en effet urgence et il faudrait que ces constructions, monsieur le garde des sceaux, si c'est possible, puissent être terminées dès 1990 afin d'éviter les troubles qui se produisent pratiquement tous les ans, au moment des fortes chaleurs notamment.

La deuxième question que je veux aborder concerne le fonctionnement des juridictions.

L'an dernier, le mauvais fonctionnement de certaines juridictions avait été dénoncé et notamment le retard accumulé dans des cours d'appel où le stock des affaires pendantes était évalué à plus de vingt-quatre mois.

Deux facteurs de retard étaient incriminés : un nombre de magistrats insuffisant et l'encombrement des greffes. Qu'en est-il aujourd'hui ?

On note, certes, une amélioration dans quelques juridictions mais le problème reste entier, me semble-t-il. Les cas du tribunal de grande instance d'Albi et de la cour d'appel de Toulouse, par exemple, ne sont pas totalement réglés. Il faut savoir que le fonctionnement d'une cour d'appel peut être gravement perturbé par des absences justifiées par la maladie ou bien par des activités partielles et incomplètes tenant à diverses raisons.

L'encombrement devient alors catastrophique.

M. Philippe Marchand. Il y a des cours qui ne sont pas encombrées !

M. Albert Mamy. Les solutions, mon cher Marchand, existent. Elles sont bien sûr budgétaires : création de nouveaux postes et maintien en activité des magistrats des cours

d'appel et des tribunaux de grande instance qui sont parvenus à l'âge de la retraite. Vous vous engagez dans cette voie, monsieur le garde des sceaux, et c'est une bonne chose. Il faut également, pour résorber le retard actuel, créer des postes de magistrats qui seront placés auprès des chefs de cours dont le retard est le plus significatif et le besoin le plus urgent.

Ces magistrats en surnombre apporteront un surcroît d'activité qui déblocuera très certainement la paralysie dans beaucoup de cas. Il convient, parallèlement, d'améliorer le fonctionnement des greffes. Vous avez prévu la création d'une centaine d'emplois de secrétariat. C'est bien, mais est-ce suffisant ? Nous le verrons à l'usage.

Se pose également le problème de la rémunération des magistrats. Vous savez que ceux-ci se plaignent à juste titre de ne pas être à parité avec leurs collègues des autres grands corps de l'Etat, et les crédits prévus à cet effet me paraissent insuffisants pour améliorer d'une façon effective leur régime indemnitaire.

Reste une dernière question : la réforme de l'instruction qui se pose depuis de très nombreuses années. Certains disent même qu'elle se pose depuis un siècle et demi. En réalité, en raison de deux ou trois affaires graves qui ont récemment défrayé la chronique, elle est aujourd'hui à l'ordre du jour.

Votre prédécesseur avait imaginé une réforme profonde imposant la collégialité. Nous savons que cette réforme est inapplicable en l'état. Nous manquons des magistrats indispensables et les juridictions de dimensions modestes ne pourront pas faire face.

Vous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, où allaient vos préférences en la matière. Il est vrai que le principe de la collégialité a des avantages. Mais il a également quelques inconvénients majeurs et, avant d'envisager une réforme de ce type, il faut d'abord organiser une grande concertation à tous les niveaux.

M. Philippe Marchand. Très bien !

M. Albert Mamy. Il faut agir sans précipitation, car l'édifice est fragile.

Mon sentiment est qu'il faut toucher le moins possible à l'institution de l'instruction. C'est l'affaire des hommes, de leur compétence, de leur capacité à évoluer en fonction de l'affaire qui leur est soumise. A quelques rares exceptions près, on peut faire confiance à nos juges d'instruction, même lorsqu'il s'agit de jeunes magistrats qui occupent leur premier poste. (*Très bien ! sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

Si l'on souhaite qu'ils aient davantage de maturité, rien n'empêche de limiter l'attribution des fonctions de juge d'instruction à des magistrats inscrits sur la liste d'aptitude aux fonctions du deuxième groupe du deuxième grade.

Autre solution : le renforcement des chambres d'accusation. Il conviendrait d'accroître leur nombre, de renforcer leur effectifs et de revaloriser la condition de leurs membres.

Il y aurait dès lors une véritable collaboration en profondeur entre les conseillers de la chambre d'accusation et les juges d'instruction, qui ferait d'ailleurs éclater l'isolement du juge d'instruction que l'on dénonce. On pourrait également ramener le délai de comparution d'un détenu provisoire à dix ou douze jours, de telle sorte que la décision d'incarcération éventuelle, prise par le juge d'instruction, soit contrôlée très rapidement par les magistrats de la chambre d'accusation qui pourraient alors revenir sur cette décision. Le problème serait ainsi harmonieusement réglé, sans qu'une réforme en profondeur remette en cause l'ensemble du système actuel.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les quelques réflexions que m'inspire votre projet de budget de la justice.

M. Gérard Welzer. Mais ce ne sont pas des réflexions, ce sont des critiques !

M. Albert Mamy. Il va dans le bon sens puisque l'effort consenti en 1987 est prolongé. Il faudra veiller à son application sur le terrain, car nous savons que la justice se fait avec des hommes et, sans eux, tout devient aléatoire.

M. le président. La parole est à Mme Christine Boutin.

Mme Christine Boutin. Monsieur le garde des sceaux, comme je suis la dernière inscrite, mon intervention ne présentera pas de grandes nouveautés et je vous prie de bien vouloir m'en excuser.

Comment ne pas souligner avec satisfaction l'effort sans précédent proposé pour la justice française par le biais de son budget en progression de 10,27 p. 100 ? Bien sûr, cette progression s'explique essentiellement par le lancement d'un programme de construction de 15 000 places de prison nouvelles. Ce projet est indispensable pour rendre effectives les décisions de justice prises à l'encontre des inculpés, mais également pour rendre décentes des conditions de détention qui sont actuellement dénoncées par tous les Français qui connaissent la réalité de ce problème. Nous ne pouvons donc, monsieur le garde des sceaux, qu'adhérer à votre proposition.

Cependant, je me permettrai d'appeler votre attention sur un point capital. Notre pays est une démocratie et un Etat de droit. Pour que cet Etat de droit et cette démocratie soient respectés, il convient à l'évidence de donner à notre pays les moyens d'appliquer ces réalités. Pensez-vous que des efforts suffisants soient effectués pour améliorer le fonctionnement de la justice française non pénale ?

Cette justice-là n'intéresse pas une minorité de Français, mais une majorité d'entre nous. A quoi sert de multiplier les textes législatifs et les missions de nos magistrats dans les domaines les plus variés, si nous ne multiplions pas leurs effectifs ? Bien sûr, vous nous proposez le maintien des magistrats en activité après l'âge de soixante-cinq ans. Cela augmente, avez-vous dit, leur nombre de cent. Cette orientation va dans une bonne direction, mais j'ai la conviction qu'elle n'est pas assez poussée.

En effet, actuellement, nombreux sont nos compatriotes qui doutent de l'efficacité de la justice française, en raison notamment des délais qui sont nécessaires pour que leurs droits soient reconnus en cas de litige.

La décentralisation, la liberté des prix, le jeu de la concurrence, l'intervention des juges en matière de droit de la famille, par exemple, multiplient leur charge et, ne disposant, comme tous, que d'une journée de vingt-quatre heures, il leur est matériellement impossible de régler les affaires aussi rapidement que le souhaitent les Français.

M. Philippe Marchand. Ce n'est pas vrai partout !

Mme Christine Boutin. Comme cela a déjà été dit, nos juges font bien leur travail, mais je vous rappelle que leur nombre est sensiblement égal à celui du début du siècle et qu'il ne représente qu'un tiers de celui de l'Allemagne fédérale et que la moitié de celui de la Grande-Bretagne. J'ai eu l'occasion, monsieur le garde des sceaux, de soulever ce problème et de vous donner l'exemple particulier du département des Yvelines. Malheureusement, ce département n'est pas unique en France et vous connaissez bien la difficulté.

Je m'étonne que ce projet de budget ne marque pas une volonté plus grande d'augmenter les effectifs de nos magistrats.

Avec le problème posé par la vie carcérale et auquel vous apportez, monsieur le garde des sceaux, une très bonne réponse, celui posé par les sous-effectifs de nos magistrats reste majeur et devra à l'évidence être réglé si nous voulons que nos concitoyens aient confiance en leur justice.

Prenons garde, monsieur le garde des sceaux, qu'un trop grand écart ne se creuse entre notre corps social et notre Etat de droit ! Donnons à notre justice les moyens d'un fonctionnement efficace ! A l'avance, monsieur le garde des sceaux, je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe U.D.F.*)

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

2

RENVOI POUR AVIS

M. le président. La commission de la production et des échanges demande à donner son avis sur le projet de loi relatif à la mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (n° 971).

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi pour avis est ordonné.

3

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988 (n° 941) (rapport n° 960 de M. Robert-André Vivien, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Justice et article 71 (suite) :

Annexe n° 31. - M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial ; avis n° 964, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : tome V. - Administration centrale et services

judiciaires de M. Pierre Pasquini ; tome VI. - Administration pénitentiaire et éducation surveillée de M. Gilbert Bonnemaison.

Mer :

Annexe n° 32. - M. Antoine Rufenacht, rapporteur spécial ; avis n° 962, tome XI, de M. Louis Le Pensec, au nom de la commission des affaires étrangères ; avis n° 965, tome XIV, de M. Jean Lacombe, au nom de la commission de la production et des échanges.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures trente.)

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

LOUIS JEAN