

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

COMPTE RENDU INTEGRAL — 32° SEANCE

Séance du Lundi 5 Décembre 1977.

## SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 3482).

2. — Loi de finances pour 1978. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3482).

Travail (p. 3482).

MM. Daniel Hoeffel, rapporteur spécial; André Meric, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales; Christian Beullac, ministre du travail; Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat au travail; Jean-Jacques Perron, Hector Viron.

*Suspension et reprise de la séance.*

MM. le rapporteur pour avis, Louis Jung, Jacques Henriot, André Bohl, le ministre, Hector Viron.

Sur les crédits:

MM. Maurice Schumann, le ministre, Hector Viron, Jean Mézard, Guy Petit, Hubert Martin, Charles Lederman, Louis Jung.

Adoption des crédits.

*Suspension et reprise de la séance.*

Justice (p. 3507).

MM. Georges Lombard, rapporteur spécial; Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois; Etienne Dailly, Charles Lederman, Pierre Marilhac, Bernard Talon, Guy Petit, Alain Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice.

3. — Fait personnel (p. 3524).

MM. Raymond Courrière, Guy Petit.

*Suspension et reprise de la séance.*

★ (1 f.)

PRÉSIDENTICE DE M. ANDRÉ MÉRIC

4. — Loi de finances pour 1978. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3524).

Justice (*suite*) (p. 3524).

MM. Louis Virapoulle, Félix Ciccolini, Edouard Bonnefous, président de la commission des finances; Marcel Rudloff, Edgar Tailhades, René Chazelle, Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois; Charles Lederman, Alain Peyrefitte, garde des sceaux, ministre de la justice; Etienne Dailly.

Adoption des crédits.

Art. 79 (p. 3537).

Amendement n° 161 de M. Charles Lederman. — MM. Charles Lederman, Georges Lombard, rapporteur spécial; le garde des sceaux. — Irrecevabilité.

MM. Charles Lederman, Louis Jung, Etienne Dailly, Bernard Talon.

Adoption de l'article.

5. — Transmission de projets de loi (p. 3540).

6. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 3540).

7. — Dépôt de rapports (p. 3540).

8. — Renvoi pour avis (p. 3540).

9. — Ordre du jour (p. 3540).

PRÉSIDENTICE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à dix heures cinq minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

## PROCES-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la séance du samedi 3 décembre 1977 a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

## LOI DE FINANCES POUR 1978

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1978, adopté par l'Assemblée nationale [n° 87 et 88 (1977-1978)].

## Travail et santé (suite).

## I. — SECTION COMMUNE

## II. — TRAVAIL

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère du travail, I. — Section commune ; II. — Travail.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le ministère du travail remplit une double mission, fondamentale dans les circonstances actuelles : il est, en effet, à la fois le ministère des relations du travail et le ministère de l'emploi. Il convient cependant, avant d'examiner les moyens qui lui sont accordés à cet effet, de rappeler très brièvement les grandes lignes du projet de budget.

Il comporte, d'une part, une section restée commune aux ministères du travail et de la santé depuis la création, voilà quelques années, du ministère des affaires sociales et, d'autre part, le budget du travail proprement dit.

La section commune regroupe les deux administrations centrales et l'inspection générale. En progression de 37,5 p. 100 par rapport à 1977, ses crédits passent à 655 millions de francs. Cette majoration sensible s'explique surtout, au niveau des crédits de fonctionnement, par l'accroissement de la participation du ministère du travail à des charges de pension qui, l'année dernière, ne relevaient pas de lui et, au niveau des dépenses en capital, par le développement des études et des dépenses d'informatique.

Le budget du travail proprement dit représentera, en 1978, avec 6,9 milliards de francs, 1,74 p. 100 du budget de l'Etat. Les dépenses seront en progression de 30 p. 100 par rapport à 1977, compte tenu d'une dotation de 1,5 milliard de francs dans le cadre du collectif de 1977. Ces dépenses concernent, pour l'essentiel, soit 97 p. 100, des dépenses de fonctionnement, en nette progression d'ailleurs et, pour 3 p. 100 seulement, des dépenses en capital, qui sont caractérisées par la stagnation.

C'est à propos de ce budget du travail qu'il convient à présent d'analyser comment il est en mesure de concrétiser, d'une part, la politique des relations du travail et, d'autre part, la politique de l'emploi, cette distinction étant d'ailleurs quelque peu artificielle, il faut le reconnaître, car en matière sociale tout est lié.

La politique des relations du travail est une mission permanente, une action constante du ministère du travail, mais elle ne dépend pas que de lui puisqu'elle repose aussi sur la responsabilité des partenaires sociaux. La politique contractuelle a apporté et doit continuer à apporter une contribution importante à la mise en œuvre de cette politique des relations du travail, qui est autant tributaire — il faut le dire — de facteurs psychologiques et d'un climat de confiance que de problèmes de crédits.

Cela étant, le projet de budget pour 1978 met l'accent sur trois orientations essentielles : un effort en faveur de l'insertion professionnelle des handicapés ; un début d'action en faveur du travail manuel ; des initiatives tendant à l'amélioration des conditions de travail.

Le budget de 1978 traduit la volonté de faire jouer, en faveur des travailleurs handicapés, une solidarité nationale d'autant plus nécessaire que, compte tenu de la situation de l'emploi, leur insertion professionnelle est plus difficile.

C'est la raison pour laquelle des crédits seront consacrés à la mise en œuvre de la garantie de ressources, à l'équipement des ateliers protégés et au fonctionnement des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel — les COTOREP.

L'ouverture de crédits pour la garantie de ressources des handicapés devrait, d'ailleurs, inciter le Gouvernement à publier rapidement les décrets d'application de la loi d'orientation de 1975 sur les handicapés pour mettre en œuvre ce mécanisme de garantie de ressources qui, dans l'état actuel de la situation, est susceptible de concerner environ trois mille handicapés.

L'action de revalorisation du travail manuel qui ne saurait, elle non plus, être dissociée de la politique de l'emploi en général, traduit la volonté de concrétiser le programme d'action prioritaire n° 12 du VII<sup>e</sup> Plan, programme dont le taux de réalisation reste, à l'heure actuelle, inférieur à la moyenne d'exécution des programmes d'action prioritaires en général. Force est cependant de reconnaître que, pour 1978, l'effort prévu sera davantage d'ordre législatif et réglementaire que d'ordre financier, mais la revalorisation du travail manuel n'est-elle pas autant un problème de mentalités et de considération qu'un problème d'ordre financier ?

Mais les mentalités ne peuvent, surtout dans notre pays, évoluer sans stimulant. C'est pourquoi le budget de 1978 prévoit des moyens financiers relatifs, entre autres, à l'introduction du travail manuel dans le système éducatif, à la limitation du travail posté, au développement de la retraite à soixante ans pour les métiers pénibles. C'est aussi pourquoi la revalorisation des salaires des travailleurs manuels, qui est de la compétence des partenaires sociaux, sera un élément déterminant de l'amélioration de la condition et de l'image de marque en France du travail manuel.

Le troisième volet des interventions budgétaires du point de vue des relations du travail concerne l'amélioration des conditions de travail.

Ces interventions se traduisent, tout d'abord, par un renforcement des moyens de contrôle de l'application de la législation et de la réglementation du travail, et en particulier par la création de 215 emplois nouveaux, dont vingt-sept postes d'inspecteurs du travail — soit dit en passant, depuis 1971, le nombre des inspecteurs du travail s'est accru dans notre pays de plus de 50 p. 100.

Mais les dispositions applicables au droit du travail sont, dans ce pays, d'une complexité croissante. Il est d'autant plus difficile de les appliquer et de les contrôler que l'entreprise — et je pense surtout à celle de dimension modeste — doit se conformer à la fois à des lois et à des règlements, à des accords nationaux et départementaux, à des conventions interprofessionnelles et professionnelles.

Il faut que les législateurs et les négociateurs se rendent davantage compte des problèmes que rencontrent celui qui doit appliquer une réglementation complexe et celui qui doit veiller à cette application.

Le projet de budget du ministère du travail développe, par ailleurs, les moyens dévolus à l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et au fonds d'amélioration des conditions de travail. Leur utilité est évidente, mais il ne saurait être question de développer une structure administrative et financière centralisée. Il faudra éviter des doubles emplois avec certains organismes déjà existants qui ont fait leurs preuves, je pense par exemple à l'INRS, l'institut national pour la recherche de la sécurité.

L'amélioration des conditions de travail doit être l'expression vivante des initiatives prises dans les entreprises — et non un carcan administratif. Elle doit être intensifiée par les partenaires sociaux et stimulée par les pouvoirs publics, mais non être réduite à des formes abstraites et uniformément valables, alors qu'il s'agit d'un domaine en évolution permanente et nécessitant donc d'être adapté constamment à la réalité.

La politique de l'emploi représente le deuxième volet des interventions budgétaires du ministère du travail, qui n'est cependant pas, et de loin, il faut le rappeler, le seul maître

de la politique de l'emploi. La politique de création d'emplois, comme celle qui doit aboutir à un nécessaire allègement des charges sociales lui échappent et sa mission est, de ce fait, surtout une mission d'assurance et d'assistance.

Tout laisse prévoir que cette mission sera de longue, de très longue durée, et que son ampleur ne diminuera pas à court et à moyen terme.

Les perspectives de croissance, l'environnement international, les menaces que fait peser sur des secteurs professionnels entiers l'absence de conditions normales de compétition au plan mondial font que la France et tous ses partenaires, sans exception, connaîtront pendant longtemps des problèmes de l'emploi d'une ampleur qui ne saurait être sous-estimée. Mieux vaut voir les choses en face et faire prendre conscience que de vouloir bercer d'illusions.

Les dernières statistiques publiées à la fin d'octobre font apparaître 1 100 000 demandes d'emploi non satisfaites, chiffre qui a pu être limité par l'action menée dans le cadre du pacte national pour l'emploi. Mais il faut souhaiter que les 250 000 recrutements environ opérés au titre de ce pacte, qui ont coûté 1 200 millions de francs à l'Etat, puissent, à l'issue de la période de cette aide de l'Etat, se trouver maintenus. La réussite du pacte est à ce prix.

Une mention particulière doit être faite du chômage des cadres, en progression de 16 p. 100, et du chômage des femmes, en progression de 21 p. 100 depuis un an, alors que, globalement, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites est en progression de 19 p. 100.

Tel est le contexte dans lequel se situe le projet de budget pour 1978 du ministère du travail sur le plan de l'emploi. Il prévoit des interventions dans quatre directions : l'indemnisation du chômage, l'agence nationale pour l'emploi, la formation professionnelle et les travailleurs immigrés.

L'indemnisation du chômage représente un effort considérable qu'on peut évaluer, en 1977, entre 13 et 14 milliards de francs, ce qui représente entre le quart et le cinquième de l'impôt sur le revenu. Les ASSEDIC verseront environ 9,5 milliards de francs et le fonds national de chômage 3,5 milliards de francs.

Cet effort de l'Etat sera reconduit en 1978 puisque le fonds national de chômage absorbera, à lui seul, avec 3 148 millions de francs, près de la moitié des dépenses totales du ministère du travail.

Cette constatation implique que l'indemnisation du chômage soit équitable et efficace, et, à cet égard, deux remarques s'imposent.

En premier lieu, il convient de constater que l'indemnisation est actuellement caractérisée par une trop grande complexité, par de trop nombreuses inégalités et par trop de diversité.

A l'heure actuelle, 515 000 personnes bénéficient de l'aide publique, 445 000 de l'aide des ASSEDIC et 142 000 de l'allocation supplémentaire d'attente.

Certaines touchent l'équivalent des ressources antérieures, d'autres n'en reçoivent que 40 p. 100, d'autres enfin ne touchent rien, soit parce que leurs références sont insuffisantes, soit parce que l'information dont elles disposent est incomplète.

Voilà pourquoi une unification de tous les régimes d'indemnisation de chômage s'impose d'urgence, avec une gestion paritaire ou, mieux encore, tripartite. Elle serait garante d'équité, de simplification et de rapidité, trois objectifs que les structures et le système actuels ne permettent pas toujours d'atteindre.

Une deuxième constatation doit être faite : les régimes d'indemnisation du chômage ne sont pas assez stimulants pour la reprise du travail et pour une mobilité bien comprise. Il ne convient ni de généraliser, ni de critiquer ; il faut affirmer que l'indemnisation du chômage est d'abord un acte de solidarité nationale vis-à-vis de ses victimes mais qu'elle doit aussi être incitative à la reprise du travail. Elle peut l'être, par exemple, à travers l'attribution d'une garantie de ressources aux personnes qui trouvent un emploi ou auxquelles en est offert un moins bien rémunéré que l'emploi précédent. Cette formule, moins coûteuse pour le régime d'indemnisation, permettrait, en même temps, d'atténuer les méfaits du travail noir, ce fléau qui vient aggraver le chômage.

L'Agence nationale pour l'emploi constitue le deuxième volet d'intervention du ministère du travail sur le plan de l'emploi. Le projet de budget pour 1978 prévoit, à cet égard, une augmentation de 18 p. 100 de la subvention de fonctionnement, alors que les crédits de paiement en capital sont en diminution.

La création de 550 emplois supplémentaires, dont près de la moitié réservée à des prospecteurs placiers, répond incontestablement à une nécessité. Mais est-elle suffisante pour accroître l'efficacité de l'agence nationale pour l'emploi qui, au cours du premier semestre 1977, a effectué 15 p. 100 de placements en moins alors que le nombre des demandes d'emploi non satisfaites était en augmentation de 19 p. 100 ?

La conscience du personnel de l'ANPE ne saurait, en aucun cas, être mise en doute. Mais il apparaît nécessaire de souligner que l'agence nationale pour l'emploi ne sera réellement l'instrument privilégié de réalisation du programme d'action prioritaire consacré à l'emploi et ne réalisera vraiment sa mission à la fois de prospection, d'assistance, de conseil et d'orientation que si les prospecteurs placiers peuvent se consacrer uniquement aux chômeurs et ne sont pas trop occupés par des problèmes de procédure liés aux demandeurs d'emploi non chômeurs, si le libre service des offres de l'ANPE est développé, si les agences locales pour l'emploi ont une taille permettant une gestion plus personnalisée de la recherche d'emploi, et si, enfin, le recours à l'informatique dans les agences est plus développé.

Les projets de réforme que sont actuellement à l'étude au ministère du travail et dont la concrétisation apparaît urgente, sont, à cet égard, de nature à laisser prévoir, dans l'avenir, un meilleur impact de l'ANPE.

La formation professionnelle représente le troisième volet de la politique de l'emploi du ministère du travail qui en assume la responsabilité, alors que les crédits, en nette augmentation d'ailleurs, continuent à relever du Premier ministre, à l'exception toutefois de la subvention à la formation professionnelle des adultes, la FPA.

La formation professionnelle des adultes constitue un outil éprouvé, d'une capacité d'adaptation incontestable, qui forme, bon an mal an, entre 80 000 et 90 000 stagiaires dont le placement se réalise généralement dans de bonnes conditions.

Aussi doit-on déplorer que la dotation en capital de la FPA soit, en 1978, en diminution par rapport à 1977, que plusieurs régions n'obtiennent aucune attribution et que — permettez-moi cette parenthèse — l'Alsace se trouve privée de crédits de FPA pour la cinquième année consécutive.

Les crédits destinés à la formation professionnelle des jeunes, objet, elle aussi, d'un programme d'action prioritaire, resteront essentiellement orientés, en 1978, vers la préformation et les contrats emploi-formation dont 20 000 environ seront conclus en 1977. C'est un moyen d'atténuer les effets de l'inadaptation de l'enseignement à la vie professionnelle.

A propos de la formation, une dernière question s'impose : pourquoi ne pourrait-on pas utiliser pour la formation professionnelle, et en particulier pour la FPA, la part non utilisée de la participation obligatoire de 1 p. 100 des employeurs à la formation, au lieu de la laisser perdre pour la cause de la formation par le versement pur et simple au fisc ?

Le quatrième aspect de l'intervention du ministère du travail dans le domaine de l'emploi concerne les travailleurs immigrés qui représentent en France au moins 8 p. 100 de la population active. Sur 1 600 000 — chiffre approximatif — 106 000 sont demandeurs d'emploi.

Aucune politique de l'emploi ne saurait faire abstraction de cette donnée. Aucune recherche de solution ne saurait éluder ce problème.

C'est ainsi qu'ont été prises successivement les décisions de suspension de l'immigration en 1974, de réglementation de l'immigration familiale en 1976 et d'aide au retour en 1977. Jusqu'à présent, 2 603 travailleurs immigrés seulement, dont 80 p. 100 originaires d'Europe, ont demandé à bénéficier de l'aide au retour ; ces résultats modestes démontrent que cette aide ne peut pas être efficace, si elle se limite au seul aspect financier. La formation aux emplois disponibles dans les pays d'origine apparaît, par exemple, comme une chose très souhaitable.

Les mesures de limitation sont inévitables et nécessaires dans la mesure où leur objectif est d'empêcher directement ou indirectement un gonflement inutile du nombre des demandeurs d'emploi.

Mais elles rendent plus nécessaires une poursuite et une intensification de la politique d'accueil et de l'action sociale en faveur des travailleurs migrants. Le budget de 1978 a concrétisé cette politique à travers les crédits destinés au service social d'aide aux émigrants et au fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants.

Telles sont les observations qu'appelle, de la part de la commission des finances, le projet de budget pour 1978 du ministère du travail.

Il s'efforce de poursuivre et de renforcer les missions permanentes qui sont celles d'un ministère chargé à la fois des relations du travail et de l'emploi.

Les solutions aux problèmes dépendent souvent de questions de crédits, mais aussi, nous l'avons vu, de l'allègement et de la simplification de réglementations trop complexes, de procédures souvent trop longues et de structures trop nombreuses. L'utilisation rationnelle des crédits est à ce prix.

Il convient, en conclusion, de rappeler la véritable dimension du problème de l'emploi auquel nous aurons à faire face dans les années à venir. Ce serait une erreur de partir du principe qu'il ne s'agit, en l'occurrence, que d'un phénomène conjoncturel, donc passager.

Trois constatations s'imposent à cet égard. La première est relative au caractère structurel d'une partie du problème de l'emploi.

Depuis 1968, la population active française s'est accrue de 1 p. 100 par an. La proportion des salariés et des femmes désireuses de travailler s'est accrue nettement, alors que la proportion des agriculteurs — ce régulateur en matière d'emploi — n'a cessé de diminuer. C'est une explication de la progression très nette du nombre des demandes d'emploi que nous avons connue.

La deuxième remarque concerne l'aspect qualitatif que doit revêtir la politique de l'emploi, aspect qui est essentiel. Il faudra faire preuve d'imagination à propos, par exemple, de la modulation de la durée du travail et de la recherche de nouvelles formules de travail à temps partiel.

La troisième observation est relative au développement et à l'ajustement de la formation, il convient, en effet, de réduire ce large fossé qui trop souvent sépare l'éducation et la formation de la vie active. Il n'y a pas de politique de l'emploi valable, ni chez nous, ni ailleurs, sans décloisonnement du système éducatif.

L'ampleur des problèmes est telle que les méthodes classiques ne suffiront probablement pas pour trouver des solutions durables. Il est indispensable que les services chargés de l'emploi puissent être aménagés et développés pour être adaptés à la mission qui leur incombe et qui doit leur incomber. Cela suppose qu'ils soient dotés des moyens nécessaires, moyens financiers en particulier; mais cela suppose aussi, et je dirai même surtout, que l'administration sociale française ne soit pas sous-appréciée par rapport à d'autres administrations et qu'elle bénéficie de plus en plus d'une considération à la mesure du rôle qui doit être, et qui sera le sien dans les années à venir.

C'est dans cet espoir que la commission des finances, dans sa majorité, exprime un avis favorable au projet de budget pour 1978 du ministère du travail. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. André Méric, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après l'excellent rapport de notre collègue M. Hoefel, rapporteur spécial de la commission des finances, je ne reviendrai pas sur les quatre orientations essentielles que comporte le budget du ministère du travail.

Ce budget demeure un budget d'intervention. Les orientations exprimées n'y trouvent, cependant, qu'une traduction limitée, non seulement parce que les crédits qui leur sont consacrés ne sont pas tous inscrits au ministère du travail, mais encore parce que les mesures financières qui y figurent paraissent insuffisantes pour résoudre les problèmes qui se posent réellement.

Le premier problème sur lequel s'est attardé votre commission des affaires sociales est, bien sûr, celui du chômage.

Le nombre total des demandeurs d'emploi, à la fin octobre, s'élève à 1 100 000, contre 1 157 700 en septembre et 1 215 000 en août, soit une diminution de 5 p. 100 qui confirme celle amorcée le mois passé.

Le nombre des demandes placées ou annulées enregistrées en octobre n'a jamais été aussi élevé: 244 200, dont 42 500 placements, au lieu de 226 800 en septembre.

Ce renversement de tendance signifie-t-il, comme vous l'avez affirmé, monsieur le ministre, un « coup de frein à la progression du chômage »? C'est la question que s'est posée notre commission.

Il semble, en fait, qu'il faille se garder d'un optimisme excessif.

En données observées, en effet, les chiffres sont moins favorables. Le nombre de demandes a continué d'augmenter: 1 205 783 en octobre — chiffre jamais atteint — contre 1 175 100 en septembre et 1 063 900 en août. Certes, cette hausse est moins importante que celle qui fut enregistrée l'an dernier à la même époque. L'augmentation du chômage, qui était, de septembre 1976 à septembre 1977, de 23 p. 100, n'est plus, d'octobre 1976 à octobre 1977, que de 17,6 p. 100, mais ce pourcentage reste trop élevé.

Le nombre de demandeurs inscrits à l'agence nationale pour l'emploi en octobre après avoir été licenciés pour raisons économiques se maintient, en outre, à un haut niveau: 29 100 contre 29 300 en septembre, ce qui n'est pas très favorable.

Autre élément négatif: l'écart demeure, voire s'accroît, entre les demandes et les offres enregistrées au cours du mois. Les premières se sont élevées à 274 900 en octobre, pour seulement 71 000 offres; globalement, le rapport est donc de 4 pour 1. En octobre 1976, il était de 2,5 pour 1.

Un phénomène, enfin, demeure mal expliqué: le total des offres d'emploi non satisfaites en fin de mois a diminué. En données corrigées des variations saisonnières, elles sont passées de 113 000 en septembre à 106 800 en octobre et, en données brutes, de 122 000 à 109 000.

Le renversement se révèle donc bien timide. Il peut même apparaître comme douteux, dans la mesure où le nombre des demandeurs d'emploi recensés en septembre ne peut être tout à fait comparé, statistiquement, à celui des mois précédents.

Une circulaire ministérielle autorise désormais l'agence nationale pour l'emploi à radier un chômeur s'il refuse un stage de quelque nature qu'il soit. Dans vingt agences locales, en outre, l'inscription officielle est retardée de dix jours.

Le nombre des demandes enregistrées se trouve donc réduit d'autant. Il le sera plus encore à l'avenir, puisque deux nouvelles catégories vont, au cours des prochains mois, disparaître des statistiques: les jeunes en attente d'incorporation dans un délai de six mois et ceux qui sont en attente d'un emploi assuré, notamment après un succès à un concours de la fonction publique.

Ces rajustements statistiques n'ont pas été, d'ailleurs, sans susciter des réactions.

Ce que le ministre du travail a appelé un « coup de frein », puis « un coup d'arrêt » au chômage peut n'être qu'une reprise très précaire résultant essentiellement des facilités offertes par la loi du 5 juillet 1977 aux chefs d'entreprise. Tant l'augmentation de 30 000 offres entre juin et septembre que la diminution des offres non satisfaites de septembre à octobre peuvent inciter à retenir cette interprétation, nombre d'employeurs transformant leurs intentions d'embauche ferme en simples stages pratiques en entreprises.

S'agit-il donc d'une pause ou d'un retournement réel de la tendance, ce que souhaite ardemment votre commission?

Les prévisions de l'institut national de la statistique et des études économiques, qui envisagent 1 280 000 demandeurs d'emploi en chiffres corrigés en fin d'année, malgré les signes favorables constatés depuis septembre, nous incitent à la prudence.

Si l'on analyse plus en détail la situation de l'emploi, quelques constatations s'imposent: les jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, s'ils représentent 20 p. 100 de la population active, constituent, en octobre 1977, plus de 45 p. 100 des demandeurs d'emploi. Le taux de chômage, pour les moins de vingt-cinq ans, est de 11 p. 100, soit le double de ce qu'il est pour la population active.

De même, alors que les femmes ne sont encore que moins de 40 p. 100 de la population active, elles constituent plus de la moitié des chômeurs en général et plus des deux tiers des chômeurs de moins de vingt-cinq ans.

Un rapport de la délégation à la condition féminine constate en outre que les chômeuses mettent, en moyenne, un mois de plus que les hommes à trouver ou à retrouver un emploi et que leur indemnisation ne représente qu'un peu plus du tiers de l'indemnisation du chômage total.

Si l'on examine, enfin, les causes du chômage, l'analyse des demandes enregistrées selon la raison de leur dépôt permet d'avancer que la cause principale de la progression du nombre des demandes en données brutes provient des catégories de personnes précédemment actives, qui ont donc perdu leur emploi.

Il s'agissait en septembre : pour 22,9 p. 100 de fins de contrat à durée déterminée ; pour 13,5 p. 100 de démissions ; pour 11,4 p. 100 de licenciements ; pour 8,7 p. 100 de licenciements économiques ; pour 5,2 p. 100 de reprises d'activité ; pour 4,8 p. 100 de fins de mission d'intérim.

Si l'on ne considère que les licenciements pour cause économique, on enregistre, selon un rapport du ministère du travail, une baisse de 18,5 p. 100 de 1975 à 1976. En 1976, 212 068 travailleurs ont été licenciés pour ce motif, contre 260 186 en 1975. En revanche, en 1977, les chiffres seront sensiblement plus élevés. Pour les sept premiers mois de l'année, on compte déjà 167 743 licenciements pour cause économique, et les résultats d'octobre, on l'a vu, ne sont pas favorables.

En 1976, 52 615 établissements industriels et commerciaux ont été autorisés à procéder à de tels licenciements contre 53 464 en 1975, soit une diminution de 1,6 p. 100 : 81,5 p. 100 de ces établissements comptent moins de cinquante salariés ; 93 p. 100 ont licencié un effectif inférieur à dix salariés ; trente-trois établissements ont licencié plus de deux cents personnes à la suite de fermeture pour liquidation de biens ou règlement judiciaire.

Les autres licenciements sont dus à des fusions, restructurations, difficultés de trésorerie.

On compte, parmi les licenciés : 66,3 p. 100 d'hommes et 33,7 p. 100 de femmes.

Les principales victimes ont été des travailleurs âgés de vingt-cinq à quarante-neuf ans : 58,3 p. 100, contre 20,6 p. 100, pour les moins de vingt-cinq ans, et 21,1 p. 100 pour les cinquante ans et plus.

Un instrument doit être amélioré, selon la commission des affaires sociales : l'agence nationale pour l'emploi.

La persistance, voire l'aggravation, des problèmes de l'emploi ont conféré un rôle tout particulier à l'agence nationale pour l'emploi, qui voit d'ailleurs ses moyens développés dans le présent projet de budget.

Nous tenons à le souligner. Cinq cent cinquante emplois nouveaux lui sont affectés ; sa subvention de fonctionnement est portée à 662,4 millions de francs, soit plus 18,3 p. 100 par rapport à 1977, tandis que les autorisations de programme se montent à 16,55 millions de francs et les crédits de paiement à 19 millions de francs.

Le problème se pose toutefois de savoir si ces moyens seront suffisants pour permettre à l'agence de remplir sa mission et s'il ne conviendrait pas plutôt de réorienter dans les circonstances actuelles les fonctions qu'elle accomplit pour les concentrer essentiellement vers le placement, sa « vocation première ».

La presse vient d'ailleurs d'annoncer un projet de réforme qui prévoit de décharger l'agence de « la gestion du chômage » — inscription et pointage des demandeurs — pour lui permettre de se vouer complètement à la collecte des offres, au placement des demandeurs, ainsi qu'au développement des stages de « mises à niveau ».

La réorientation nationale de l'agence nationale pour l'emploi vers sa vocation première est largement souhaitée. Comme l'indique son directeur général, « au premier rang des priorités à respecter, il faut mentionner tout d'abord l'exploitation de toutes les opportunités réelles de placement à partir des offres d'emploi, puis l'exploitation de toutes les possibilités sérieuses de réorientation, de formation, d'insertion », ce qui suppose le développement et l'affinement de la prospection directe auprès des entreprises, le recours à des moyens nouveaux comme les « central-emploi », l'action publicitaire auprès des médias, etc., la mise en « pool » par réseaux de télé-informatique de toutes les offres collectées par les agences de la zone de l'emploi.

Mais le fait que l'agence se consacre en priorité à sa mission essentielle suppose évidemment que soient réduites ses charges actuelles. On ne connaît pas encore, sur ce point, le contenu du projet de réforme envisagé au ministère du travail.

Cette réorientation pose, il est vrai, de multiples problèmes d'ordre législatif, administratif ou budgétaire. Elle devrait, en tout état de cause, s'accompagner d'une simplification de la législation sur le chômage.

Parmi les questions à résoudre, figure notamment celle de savoir quel sera l'organisme chargé de l'inscription et du pointage des demandeurs d'emploi et comment s'effectuera la liaison en matière de contrôle entre les services qui « géreront » le chômage et l'ANPE et les ASSEDIC.

Des expériences pilotes peuvent montrer la voie. Grâce à une étroite collaboration entre les directions départementales du

travail, les ASSEDIC, et l'agence, existent, en effet, dans une quinzaine de départements, des centres communs de décision qui prennent en charge un dossier commun d'aide publique et d'assurance chômage, avec une participation très allégée des services de l'ANPE. Les procédures administratives sont simplifiées et les délais de paiement des indemnités très diminués.

Les avantages de l'expérience paraissent évidents et l'extension de ce dispositif ne devrait pas rencontrer d'obstacle.

Votre commission s'est penchée également sur l'emploi des jeunes.

Le chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans constitue, nous l'avons vu, un phénomène d'autant plus alarmant qu'il paraît, non seulement, se généraliser, mais encore s'accroître dans tous les pays industrialisés occidentaux. L'écart entre les taux de chômage des travailleurs adultes et des jeunes travailleurs s'est creusé et le phénomène apparaît moins passager que structurel.

Des études ont été menées à tous niveaux, national et international, et tout récemment, en France, par le Conseil économique et social, sur ce douloureux problème. Elles s'accordent à reconnaître que si la principale raison de l'importance du chômage chez les jeunes réside dans la récession économique, d'autres causes exercent une influence non négligeable. Celles que l'on évoque le plus fréquemment sont la préférence donnée par les employeurs aux adultes et à l'expérience professionnelle, une législation et une pratique qui favorisent la sécurité de l'emploi des travailleurs ayant quelque ancienneté, les attitudes des jeunes à l'égard du travail, enfin, le fossé qui sépare l'école du milieu professionnel.

Les remèdes proposés pour y faire face présentent de larges similitudes : il s'agit, dans tous les pays, de mettre sur pied des programmes de formation spécialement destinés à aider ceux qui n'ont qu'un maigre bagage et peu ou pas d'expérience du travail. Il s'agit encore d'accroître les possibilités d'emploi en accordant des subventions aux entreprises engageant de nouveaux travailleurs, ou en créant des emplois à l'aide de programmes spéciaux, particulièrement dans le secteur social.

Les mesures récentes prises par le gouvernement participent de ces orientations : certaines ont été critiquées par les organisations professionnelles et il est de toute façon trop tôt pour en juger pleinement l'efficacité. Le Conseil économique et social, par ailleurs, a récemment adopté un rapport sur l'emploi des jeunes dont les conclusions méritent d'être rappelées. Mais, d'une façon générale, il est évident que, si des mesures à court terme peuvent contribuer à atténuer le problème, il faudra se tourner vers une action à plus longue portée et plus radicale si l'on veut obtenir une amélioration réelle.

Dans mon rapport écrit j'ai mentionné toutes les mesures gouvernementales prises en faveur de l'emploi des jeunes. Je ne les rappellerai pas.

Ces mesures ont été diversement accueillies par les organisations professionnelles, avec une relative faveur par les organisations patronales, avec scepticisme par les syndicats qui n'y voient qu'une façon purement conjoncturelle de franchir le cap difficile de l'arrivée sur le marché du travail, à l'automne 1977, de 650 000 jeunes, sortant de l'appareil de formation, sans que soient réellement créés des emplois nouveaux ni assurée la stabilité de l'insertion professionnelle des jeunes.

Votre commission s'est penchée également sur l'effort patronal.

Elle a constaté qu'en même temps qu'était lancé, le 26 avril dernier, par vos soins, monsieur le ministre du travail, le « pacte national pour l'emploi des jeunes » qui avait été défini par le Premier ministre comme « le programme le plus important qui ait été adopté dans les pays européens afin d'offrir à chaque jeune un emploi », était annoncé le programme d'action du CNPF.

Il prévoyait la création de 300 000 emplois pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, avant la fin de l'année.

Dès le mois de mai, les dirigeants du CNPF indiquaient qu'une priorité serait accordée à l'emploi « définitif » de ceux qui auraient reçu une formation technique.

Cette embauche devait toucher, dans un premier temps, 150 000 jeunes et être facilitée par l'exonération des charges sociales que j'ai déjà mentionnée.

D'autre part, il était indiqué que les professions prenaient l'engagement que tous les apprentis actuellement en formation — 70 000 répartis en première et deuxième année — seraient embauchés et que, dès octobre 1977, le nombre des apprentis de première année serait augmenté de 25 p. 100.

En août dernier, par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie organisaient des réunions extraordinaires pour lutter contre le chômage. Ces manifestations ont mobilisé cinq ministres et 40 000 personnes environ représentant un million d'entreprises.

Les organisations syndicales ont réservé un accueil relativement critique aux mesures gouvernementales, craignant que leur objectif ne soit purement conjoncturel et, surtout, qu'elles n'entraînent pas de création d'emplois nouveaux. Si la reprise économique, selon elles, ne vient pas modifier les conditions de l'emploi, elles aboutiraient simplement à remettre les jeunes concernés sur le marché du travail au terme de la période au cours de laquelle les aides auront été fournies, c'est-à-dire au printemps et à l'été 1978.

Les organisations syndicales regrettent, par ailleurs, que les formules utilisées en matière de contrats généralisent la formule des contrats à durée déterminée qui, d'une part, n'offrent aucune garantie d'embauche stable, et d'autre part, renforcent la tendance déjà observée au développement, pour les jeunes qui n'ont pas ou peu reçu de formation professionnelle d'une période d'instabilité professionnelle.

La création de 20 000 emplois de vacataires dans le secteur public leur apparaît comme un exemple particulièrement fâcheux. D'une part, elle contredit la politique récente de résorption de l'auxiliariat et, d'autre part, elle peut être considérée comme un mauvais exemple donné par l'Etat aux entreprises privées, ainsi incitées à considérer les jeunes embauchés au travers des mesures exceptionnelles de la fin de 1977 comme une main-d'œuvre temporaire, susceptible d'être allégée en cas de besoin.

Il serait, certes, prématuré de dresser d'ores et déjà un premier bilan de l'action entreprise. Quelques chiffres peuvent toutefois être déjà avancés.

A la fin du mois de septembre, les délégués départementaux du CNPF annonçaient que l'engagement pris par leur organisme de recruter 300 000 jeunes avant la fin de l'année serait tenu ; 153 000 offres d'emplois avaient déjà été recueillies au 15 septembre. Elles ne comprenaient, il est vrai, que 40 p. 100 d'offres « fermes », sans que soit précisé d'ailleurs dans quels secteurs se situaient ces offres et dans quelle mesure il s'agissait d'emplois nouveaux.

Au conseil des ministres du 16 novembre 1977, vous avez présenté les résultats les plus récents des actions entreprises, indiquant que l'effort conjugué des administrations, de l'agence nationale pour l'emploi, des organisations consulaires, des organisations patronales et des entreprises elles-mêmes « s'est poursuivi très activement en octobre ».

Au 31 octobre, le nombre total de places offertes, depuis le 1<sup>er</sup> juillet dans le cadre du pacte national de l'emploi s'élève à 262 500 dont : 97 500 embauches ; 36 000 contrats d'apprentissage, avec exonération des charges sociales ; 74 000 places habilitées de stages en entreprise ; 10 000 contrats emploi-formation auxquels s'ajoutent 45 000 places de formation ouvertes dans les centres de formation.

Vous vous êtes toutefois gardé, monsieur le ministre, de tout triomphalisme. Vous avez rappelé que « l'effort devait être poursuivi sans relâche d'ici à la fin de l'année pour remplir l'objectif que s'est fixé le Gouvernement, à savoir offrir aux jeunes sortis cette année du système scolaire un emploi ou une formation adaptée aux besoins ».

Ce premier bilan incite, en fait, à des commentaires nuancés. Si les petites et moyennes entreprises ont, en général, fait l'effort le plus important, alors que les entreprises de plus de 1 000 salariés sont restées hésitantes, il n'en ressort pas moins un constat d'inadéquation entre les offres proposées et les demandes.

Il est, pour le moment, difficile de savoir dans quelle mesure les emplois offerts par les entreprises, notamment en raison des conditions très avantageuses pour elles, sont de réelles créations d'emplois ou ne correspondent qu'au mouvement habituel de l'embauche, voire à un transfert d'emploi sous des formes d'embauches précaires. Il paraît même, au vu des statistiques du mois d'octobre, que certains employeurs ont transformé leurs intentions d'embauche ferme en de simples stages pratiques en entreprise.

Si une telle hypothèse se confirmait, les dispositions légales prises en faveur des jeunes, se retourneraient en quelque sorte contre eux.

On peut donc craindre que ne s'accroisse encore, à terme, la discrimination dont les jeunes sont encore trop souvent victimes dans les entreprises.

Les femmes salariées représentent 54 p. 100 des 1 177 000 chômeurs, alors qu'elles ne constituent que 33,6 p. 100 de la population active. Leur situation est parfois dramatique. Dans ce domaine, monsieur le ministre, nous avons atteint, je crois, le seuil de tolérance. Bientôt, elles seront confrontées au choix suivant : soit rentrer dans leur foyer, soit se battre pour le droit au travail.

En effet, 40 p. 100 des femmes chômeurs occupant un emploi qualifié, 21,16 p. 100 un emploi non qualifié, 20,81 p. 100 un emploi d'OS ont été frappées par le chômage. 72,44 p. 100 occupaient un emploi dans le commerce.

Ce sont surtout les jeunes de moins de vingt-cinq ans qui sont les plus touchés dans cette classe d'âge : deux chômeurs sur trois sont des femmes. C'est une situation à laquelle il faut mettre fin.

En réalité, on peut se demander s'il n'existe pas en ce moment, en France, deux formes de marché de l'emploi : l'une pour les hommes, l'autre pour les femmes, celles-ci étant victimes, dans la plupart des cas, du fait qu'on leur attribue les emplois les moins qualifiés et les plus fragiles. Il existe, paraît-il, des raisons conjoncturelles et structurelles que, pour sa part, votre commission ne saurait admettre. C'est pourquoi, face à ce chômage structurel, elle préconise un certain nombre de propositions tout d'abord, des actions concernant essentiellement la diversification des emplois offerts aux femmes et l'égalisation de leur situation sur le marché du travail.

Pour cela, il importe d'utiliser au mieux les instruments disponibles, en réorientant le dispositif d'aides de l'Etat à la création d'emplois afin d'inciter les entreprises à créer des emplois, et des emplois qualifiés, à l'intention des femmes, en faisant également un effort systématique de sensibilisation auprès des employeurs, des familles, des jeunes filles elles-mêmes, en améliorant parallèlement les conditions d'emploi pour ne pas décourager la main-d'œuvre féminine.

Des aides particulières pourraient être accordées aux femmes à la recherche d'un emploi, aides à la fois pécuniaires et matérielles, par le biais d'un développement des équipements collectifs qui permettent de concilier maternité et activité.

C'est enfin la demande féminine à travers l'appareil d'information, d'orientation et de formation qu'il convient de réorienter, et des expériences pilotes qu'il importe de lancer afin de briser définitivement le traditionnel cloisonnement des métiers masculins et féminins.

Mais votre commission l'a souligné, s'agissant du chômage des jeunes, il reste évident que toute amélioration de la structure du travail féminin est largement liée à la création de nouveaux emplois qualifiés s'exerçant dans des conditions favorables.

Le temps n'est plus, et ne sera jamais plus, de considérer la main-d'œuvre féminine comme une main-d'œuvre marginale. Le travail féminin est une composante structurelle de notre population active. Il le sera d'autant plus qu'à partir de 1985, les ressources en main-d'œuvre féminine seront les seules sur lesquelles pourra se fonder une croissance de la population active.

Le travail des femmes étant un phénomène irréversible, il convient d'en tirer les conséquences et de rechercher les moyens de rendre compatible la maternité avec l'exercice d'une activité professionnelle.

De cette recherche et des réponses qu'on peut lui apporter, dépend, en effet, la survie à long terme de la collectivité nationale, la poursuite sur des bases saines de l'amélioration de notre niveau de vie, compte tenu du poids croissant des inactifs âgés, enfin le bon usage de l'investissement de formation consenti en faveur des jeunes générations.

C'est dire l'importance des enjeux et la nécessité d'intégrer désormais la composante féminine dans les problèmes de l'emploi.

Qu'il soit permis, pour conclure ce chapitre, de saluer les travaux effectués sur tous ces thèmes par le comité du travail féminin, présidé par notre ancienne collègue, Mme Marcelle Devaud, et placé directement auprès du ministre du travail. Qu'il soit permis aussi de regretter l'insuffisance des moyens dont il dispose pour mener à bien les recherches et réflexions souhaitables et d'espérer, en conséquence, un renforcement de son personnel et de ses crédits.

Votre commission s'est également penchée sur le problème de l'immigration.

Le 27 septembre dernier, M. le secrétaire d'Etat Lionel Stoléru annonçait les mesures envisagées par le Gouvernement pour limiter l'immigration. Je ne les rappelle pas, puisque mon collègue M. Hoëffel vous les a énumérées tout à l'heure.

Cependant, M. le secrétaire d'Etat avait précisé « qu'en fermant ses frontières à l'entrée de nouveaux travailleurs immigrés, le Gouvernement français ne diminue en rien ses efforts pour améliorer l'insertion sociale de ceux qui demeurent et travaillent légalement en France ».

La commission des affaires sociales avait alors constaté qu'étaient donc étendues et aggravées les mesures prises en juin dernier, qui devaient concourir à résorber le chômage en dégageant des emplois susceptibles d'être occupés par des nationaux, notamment par des jeunes.

Il était inévitable que les décisions gouvernementales suscitent, tant en France qu'à l'étranger, de multiples réprobations.

L'opinion a pu ainsi apprendre par la presse la réticence de la section sociale du Conseil d'Etat chargée de donner son avis sur le projet de décret relatif à la suspension de l'immigration familiale.

Sans imaginer qu'il y ait eu un quelconque recul de la part du Gouvernement, le décret, effectivement paru le 11 novembre, et suspendant pour trois ans l'application des dispositions du décret n° 76-332 du 29 avril 1976, relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France, distingue finalement le droit au séjour familial, qui demeure, et le droit au travail qui, lui, est suspendu.

Les dispositions du décret de 1976, en effet, « restent applicables pour le droit au séjour familial, c'est-à-dire pour tous les membres de la famille qui ne demandent pas l'accès au marché de l'emploi ».

Si le texte n'est pas pleinement satisfaisant, il maintient au moins ce minimum de respect des droits humains que constitue le rapprochement familial, auquel tient la commission des affaires sociales.

Je ne veux pas rappeler les chiffres de l'immigration, mais il semble, à leur lecture, que les mesures prises entre 1974 et 1976 ont entraîné des réductions indéniables. Il est donc permis de se demander si les dispositions récentes du Gouvernement n'auront pas un caractère par trop contraignant.

En liaison avec ces dispositions, on a pu lire récemment dans la presse les résultats d'un sondage de l'institut français d'opinion publique — l'IFOP — effectué auprès de 1 000 Français, du 4 au 7 octobre 1977, sur la politique d'immigration.

Ils relèvent que 57 p. 100 d'entre eux sont favorables à une diminution des effectifs de la main-d'œuvre étrangère au cours des années à venir ; 52 p. 100 approuvent la non-délivrance de cartes de travail aux étrangers soit pour obtenir un emploi en France, soit qu'ils se trouvent en situation « irrégulière » ou qu'ils comptent y faire venir leurs familles ; 43 p. 100 sont favorables à l'encouragement aux départs volontaires ; enfin, 52 p. 100 pensent que les tâches effectuées par les travailleurs immigrés pourraient être accomplies par des Français.

J'ai lu attentivement les questions qui avaient été posées à l'occasion de ce sondage de l'IFOP et il m'est apparu que la dernière interrogation aurait mérité d'être complétée.

Il aurait été intéressant de savoir si les 52 p. 100 des personnes interrogées, qui considèrent que les tâches effectuées par les travailleurs étrangers pouvaient l'être par des Français, étaient prêtes à accomplir les mêmes besognes, insalubres, dangereuses et pénibles qui sont le lot des travailleurs immigrés.

On note, par ailleurs, que l'une des questions de ce sondage regroupé — pour être soumise à une seule appréciation globale de l'opinion — des mesures très distinctes comme l'arrêt de la délivrance de nouvelles cartes et la suspension de l'immigration familiale. Ce regroupement est regrettable dans la mesure où il laisse supposer que ces mesures sont nécessairement liées alors que c'est la suspension de l'entrée des familles, principalement, qui a soulevé, dans de nombreux milieux, des protestations quasi unanimes.

Non seulement, en effet, la politique gouvernementale suscite des questions d'ordre moral, mais on est également en droit de s'interroger sur son efficacité.

Je suis un frontalière puisque représentant le département de la Haute-Garonne. Beaucoup d'étrangers, notamment des Portugais et des Espagnols, travaillent chez nous et je ne pense pas que vos réformes, notamment « l'aide au retour », apportent de grands changements.

En droit comme en fait, on ne peut que regretter que la position française rejoigne ainsi celle de la plupart des autres nations d'Europe occidentale qui ont fermé leurs frontières aux travailleurs non communautaires. Leurs politiques ont un objectif commun : inciter les travailleurs immigrés à regagner leurs pays d'origine. Certains gouvernements, comme celui de l'Allemagne fédérale, sont allés jusqu'à créer des sociétés coopératives et des industries en Turquie, d'autres, des usines en Yougoslavie et en Tunisie, comme le Gouvernement hollandais.

Ces politiques peuvent se résumer ainsi : assister les travailleurs étrangers vivant dans les pays européens dans leur effort d'intégration, ce qui est une excellente politique ; interdire le recrutement de nouveaux travailleurs immigrés, ce qui peut être dommageable pour l'économie française ; promouvoir la volonté et la capacité des travailleurs étrangers à retourner dans leur pays, ce qui pose un problème aux intéressés, monsieur le ministre.

En France, ce sont des étrangers, mais lorsqu'ils regagnent leur pays d'origine, ils sont aussi considérés comme des étrangers. Toutes ces familles que je connais bien éprouvent donc des difficultés, principalement sur le plan moral. On peut, dès lors, douter de l'efficacité de ces mesures.

A l'heure actuelle, on préconise l'aide au retour. Ceux qui sont désireux de rentrer dans leur pays doivent remplir un questionnaire, être inscrits dans les fichiers de la police et du ministère du travail, car ils ne pourront jamais plus revenir en France pour y occuper un emploi et, enfin, renoncer, pour percevoir le pécule, à tous leurs droits sociaux, c'est-à-dire aux indemnités pour licenciement économique, aux allocations familiales, au droit à la formation professionnelle, dont le montant est parfois supérieur à la somme promise, qu'ils ne percevront que dans leur pays en monnaie locale.

Quant à la « formation-retour », annoncée comme un complément indispensable de cette mesure, elle n'a été dispensée, si les renseignements que nous possédons sont exacts, faute de subsides, qu'à moins de 500 travailleurs sur 100 000 chômeurs étrangers environ.

Il n'est pas possible, comme certains le suggèrent, de remplacer les 1 900 000 travailleurs étrangers par notre million de chômeurs. Oublierait-on qu'ils contribuent, pour une bonne part, à l'enrichissement de la France ?

Certaines statistiques ne nous donnent-elles pas la preuve que, par leur travail, ils apportent, à l'heure actuelle, à la France un kilomètre de route sur trois, une voiture sur quatre et deux logements sur cinq ? C'est dire qu'un départ rapide des travailleurs étrangers provoquerait des difficultés dans de nombreux secteurs et entraînerait une aggravation des coûts de production.

Il est indispensable d'observer que la substitution de travailleurs français aux travailleurs immigrés ne saurait avoir lieu que par une amélioration rapide des conditions de travail et notamment par une revalorisation très substantielle des salaires car, malgré la crise, l'immense majorité des Français n'acceptera pas d'aller vider la poubelle de ses voisins avec pour toute rétribution le salaire d'un ouvrier spécialisé.

Des questions ne manqueraient pas de se poser quant à la compétitivité des secteurs concernés, menacée par une augmentation des frais sociaux et de la charge salariale.

C'est dire que, dans le cadre des structures actuelles de production et compte tenu des conséquences de la crise économique et sociale que connaît notre pays, un départ massif de la main-d'œuvre étrangère n'est pas souhaitable.

Si la politique actuelle à l'égard de l'immigration n'est pas une solution au problème du chômage que connaît actuellement notre pays, nous savons, par contre, qu'elle peut être une menace pour l'avenir car l'une des données fondamentales de notre développement économique repose et reposera sur la nature des relations que nous entretenons et entretiendrons avec le Tiers-Monde.

Votre commission a également abordé l'important problème des accidents du travail. Je voudrais résumer mon propos, car je crois avoir dépassé mon temps de parole, ce dont je prie M. le président de m'excuser.

**M. le président.** Je ne vous ai rien dit !

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Mais moi, je compte ! (Sourires.)

Au cours des trois dernières décennies, l'intense transformation des moyens et des techniques de production a permis une croissance permanente et rapide de la production et de la producti-

tivité. Il est possible d'affirmer aujourd'hui que le volume des biens et des services produit en une heure de travail a plus que triplé en vingt-cinq ans.

Dès lors, les capitaux et les profits se sont accumulés sans que, pour autant, soient améliorées, en fonction du surcroît de richesses produites, les conditions de travail. La pénibilité et la durée des tâches n'ont pas été réduites; la protection et la santé des travailleurs n'ont pas été assurées. Il y a donc là une inadéquation regrettable et préjudiciable aux ressources humaines et aux forces de travail.

A la vérité, l'introduction du progrès technique dans les moyens de production aboutit, trop souvent, à la parcellisation et à la déshumanisation du travail. Chacun connaît aujourd'hui les vices du « taylorisme » qui assurait la chasse aux temps morts, la rentabilisation accrue des capitaux et la concentration des branches essentielles de la production et de la finance.

Cette conception du travail a provoqué la « robotisation » des travailleurs, la destruction de la personnalité et des talents et a entraîné l'intervention de l'Etat, suscitée par les luttes ouvrières afin de faire évoluer les conditions de travail.

D'après ces constatations, votre commission peut affirmer qu'aujourd'hui l'esprit de rentabilisation reste le même. Il est vrai que nous pouvons observer certaines expériences de réforme des méthodes du travail, mais elles ne concernent qu'une faible minorité des travailleurs et pour le plus grand nombre d'employeurs, elles sont aujourd'hui inspirées par le souci d'organiser scientifiquement le travail.

Si l'automatisation réduit la fatigue musculaire, elle accroît la charge mentale. Nous sommes donc en présence d'un transfert de fatigue — l'on passe de la fatigue musculaire à la fatigue nerveuse — et souvent, d'un cumul. C'est ce qui explique la gravité des accidents du travail.

D'après les statistiques de la caisse nationale d'assurance maladie, le bilan des accidents du travail en 1975 reste lourd : 1 113 124 accidents ont entraîné une cessation d'activité, dont 1 905 mortels, contre 1 154 376 en 1974.

Le nombre d'accidents graves ayant entraîné une incapacité permanente s'est élevé à 118 996, soit un peu moins qu'en 1974, mais le taux de gravité a progressé de 1,83 p. 100.

Le nombre des accidents de trajet, du lieu du domicile à celui du travail, s'élève, quant à lui, à 161 000 dont 1 039 mortels.

Encore ces chiffres ne tiennent-ils compte que des accidents dont la réparation relève du régime général de la sécurité sociale. Ne sont donc pas pris en considération les accidents intervenus dans l'agriculture, les mines, les transports, etc.

Tous régimes confondus, on peut estimer à 4 000 le nombre de décès, en moyenne et par an, ce qui fait qu'un travailleur est tué toutes les trente-cinq minutes.

Lorsque j'ai pris la parole, à dix heures trente, un travailleur était mort; il est onze heures, et un autre travailleur vient de mourir. Il nous faut lutter contre cette atteinte à la personne humaine, en insistant sur la prévention car le bilan est terrible.

J'ai fait figurer, dans mon rapport écrit, toutes les mesures qui ont été prises dans ce domaine.

En tout état de cause, la prévention des accidents du travail dépend très largement des actions menées en matière d'amélioration des conditions de travail. Elle ne doit pas faire oublier la nécessité concomitante de veiller à la réparation généreuse des accidents.

Une fois encore votre commission suggère, en conséquence, le développement de la prévention dans tous les domaines et l'amélioration des conditions de travail; l'organisation d'une campagne nationale d'information avec le concours de la presse et des moyens audio-visuels sur les accidents du travail, leurs causes, leurs conséquences et leur prévention.

Votre commission des affaires sociales s'est félicitée qu'à l'occasion du trente-troisième congrès de la fédération nationale des mutilés du travail Mme Simone Veil, ministre de la santé et de la sécurité sociale, ait donné son accord pour l'organisation d'une telle campagne et souhaite, monsieur le ministre, que vous collaboriez à son succès.

Elle serait désireuse que le Gouvernement, notamment vous-même, prenne en considération les requêtes de la fédération nationale des mutilés du travail relatives à la réinsertion des travailleurs handicapés, en matière de travail protégé et d'appareillage.

Elle sollicite également : l'augmentation du nombre des inspecteurs et des contrôleurs du travail, ainsi que le développement de leurs moyens d'action afin de parvenir à une surveillance

rigoureuse dans l'application des règles d'hygiène et de sécurité dans le travail; le renforcement des pouvoirs et de la protection des délégués du personnel dans les comités d'hygiène et de sécurité, notamment en rendant obligatoire l'affichage de leurs rapports ainsi d'ailleurs que ceux de l'inspecteur du travail quand ils n'entraînent pas des poursuites contre l'employeur; le perfectionnement des moyens de sécurité existants et la publication de textes qui précisent les mesures de sécurité à appliquer dans les domaines où il n'en existe pas.

L'application de telles mesures pallierait en partie le gâchis moral et la somme des souffrances dont sont victimes les accidentés du travail.

J'en arrive au dernier chapitre.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur pour avis, je ne vous ai pas interrompu jusqu'à maintenant, mais je vous signale que vous parlez depuis quarante minutes. J'aimerais que vous puissiez conclure.

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Je vais terminer, monsieur le président, mais je suis obligé d'évoquer l'important problème de la démographie.

**M. Jacques Henriet.** C'est le plus grave !

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** La situation est très préoccupante pour l'avenir de notre pays, tant dans le domaine des structures de consommation que dans les domaines économique et social.

Le rapport écrit contient un certain nombre de propositions et notre collègue M. Henriet a présenté un texte à la commission, qui l'a adopté à l'unanimité, tendant à approuver le principe d'un « salaire parental d'éducation » destiné à compléter le droit, récemment adopté par le Parlement, au congé parental. Le parent bénéficiaire d'un congé parental, libérant un emploi pendant deux années, permettrait de faire l'économie d'une indemnité de chômage. Le montant de cette indemnité pourrait donc, sans frais pour la collectivité ni pour les entreprises, être versé au parent bénéficiaire du congé.

Il faut faire un effort dans ce domaine de la démographie parce que c'est certainement, comme le disait tout à l'heure M. Henriet, le problème le plus grave auquel nous aurons à faire face dans les années à venir.

Je regrette vivement, en raison du temps qui m'est imparti, de ne pouvoir traiter des problèmes de l'inspection du travail.

En conclusion, monsieur le ministre, je voudrais vous rappeler une de vos déclarations : « Il ne s'agit pas de « distribuer » l'emploi. Ce n'est pas une marchandise... Le rôle des pouvoirs publics est d'organiser, d'aider, de permettre à chacun de réussir sa vie. Mais c'est chacun qui, par sa volonté et son initiative, la réussira... »

Votre commission des affaires sociales acquiesce bien volontiers à une telle déclaration; encore faut-il que l'emploi existe. C'est pourquoi elle se permet de vous rappeler, une fois de plus, sa conception.

Pour elle, il s'agit, d'une part, de lutter contre l'inadéquation des offres aux demandes d'emploi, de développer tous les moyens de formation professionnelle en veillant particulièrement à adapter le système éducatif et l'appareil de formation à la réalité des emplois existants, d'améliorer les conditions du travail, son approche, d'assouplir les horaires.

Il s'agit, d'autre part, de définir et de mener une politique active d'investissements fondée sur une étroite coordination des secteurs privé et public.

Autant d'éléments susceptibles d'infléchir la crise sévère que connaît notre pays.

Il convient, par ailleurs, de garder en mémoire que de nombreux économistes, médecins, sociologues, ethnologues considèrent que l'objectif prioritaire devra porter sur la réduction du temps de travail hebdomadaire sans peser sur le pouvoir d'achat.

Telles sont, monsieur le ministre, quelques suggestions que renouvelle votre commission des affaires sociales pour éviter ce que rappelait le comité de l'emploi et du travail lors de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan, à savoir que « l'écart entre les aspirations de la population et les possibilités offertes par le système d'emploi risquait d'entraîner soit des réactions violentes de la population, soit un désintéressement vis-à-vis de l'activité professionnelle, cette dernière attitude n'étant pas la moins dangereuse pour la société ».



Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose de donner un avis favorable au projet de budget du travail. (*Applaudissements.*)

Je vous remercie, monsieur le président.

**M. le président.** Ma bienveillance est coupable. (*Sourires.*)

La parole est à M. le ministre.

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie vos rapporteurs, MM. Hoeffel et Méric, de leur examen très précis du budget du ministère du travail pour 1978.

Je les remercie surtout d'avoir abordé, par-delà l'analyse détaillée des crédits qui sont soumis aujourd'hui à votre approbation, les grandes questions auxquelles j'ai à faire face, en tant que ministre du travail, dans trois domaines principaux : l'emploi, les conditions de travail et la démographie.

Avant de passer en revue chacun de ces thèmes, je vous ferai part brièvement de trois remarques d'ordre général.

En premier lieu, la présentation budgétaire ne rend pas compte de toutes les actions du ministère du travail. En particulier, l'évolution continue et progressive des relations du travail ne doit pas être jugée au seul volume des dotations budgétaires, car elle résulte d'accords contractuels, de réglementations et de leur contrôle au moins autant que d'incitations financières.

En deuxième lieu, l'amélioration de la situation de l'emploi sous ses aspects conjoncturels et structurels ne saurait être imputée aux seules actions du ministère du travail telles qu'elles apparaissent dans son projet de budget pour 1978.

Cette amélioration est l'affaire de la politique générale du Gouvernement dans le cadre de sa politique d'assainissement économique d'ensemble.

En troisième lieu, tant dans le domaine de l'emploi que dans celui des conditions du travail, l'action de l'administration ne saurait être solitaire.

Ces domaines sont, au contraire, le lieu privilégié de la politique contractuelle entre les partenaires sociaux. L'amélioration de la situation de l'emploi est l'affaire de toutes les entreprises, petites et grandes. De même, pour l'amélioration de la qualité de la vie professionnelle, l'initiative appartient de façon privilégiée aux partenaires sociaux dans l'entreprise et c'est à ce niveau de l'entreprise que de très nombreuses réalisations ont été obtenues au cours des dernières années.

Je terminerai cette première partie en vous disant que j'ai essayé, dans le projet de budget qui vous est soumis, de tenir compte de la remarque qui avait été faite l'année dernière par votre rapporteur de la commission des affaires sociales sur la nécessité d'augmenter les crédits positifs plutôt que les crédits de correction.

Cette année encore, le budget du ministère du travail est examiné dans une situation de crise de l'emploi qui reste généralisée à l'ensemble du monde industrialisé.

Pour cette raison la tendance naturelle me portera à mettre l'accent devant vous sur les problèmes de l'emploi, à la solution desquels je me suis consacré en priorité.

En même temps, j'essaierai de vous faire partager ma conviction que l'amélioration de la situation de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail sont étroitement interdépendantes. L'amélioration de la qualité de la vie professionnelle sous tous ses aspects se traduit par des efforts quotidiens qui s'inscrivent dans une perspective à moyen et long terme.

Dans cette perspective, la politique de l'emploi mise en œuvre par le Gouvernement s'articule autour de trois axes principaux : assurer une sécurité suffisante aux hommes face aux aléas qui frappent les entreprises dans et par lesquelles ils vivent, promouvoir la création d'emplois, faciliter la liaison entre l'homme et son emploi.

J'orienterai donc mes propos relatifs à l'emploi en fonction de cette triple préoccupation et traiterai tout d'abord, si vous le voulez bien, de l'effort de solidarité engagé au travers d'opérations de sauvegarde de l'emploi et d'indemnisation du chômage, qui représente globalement une somme d'environ 14 milliards de francs, annuellement.

L'importance considérable de cet effort financé par les contribuables, les entreprises et les salariés conduit à s'interroger sur l'efficacité et le bien-fondé de l'utilisation qui en est faite.

La mise en place de moyens de protection des travailleurs privés d'emploi est non seulement justifiée moralement, mais encore nécessaire pour assurer les transitions permanentes de notre économie.

En revanche, mes préoccupations rejoignent très largement celles de MM. Hoeffel et Méric, lorsqu'ils soulignent le caractère inégalitaire de cette protection et la trop grande complexité des mécanismes destinés à l'assurer.

Vous savez que l'objectif du Gouvernement à ce sujet consiste à mettre en place un système à la fois plus égalitaire de protection des travailleurs privés d'emploi et plus incitatif à la reprise du travail, comme l'a signalé M. Hoeffel.

Mais vous savez aussi que cet objectif doit être atteint concurremment par l'administration et par les partenaires sociaux gestionnaires des ASSEDIC. Des négociations se sont déroulées dans ce sens cette année, mais elles n'ont pas pu encore déboucher sur des mesures concrètes.

Par ailleurs, certains détournements de l'effort de solidarité envers les travailleurs privés d'emploi ont pu être constatés. Certains fraudeurs perçoivent ainsi les allocations de chômage tout en travaillant ou malgré des refus d'emploi répétés. Ces profiteurs, dont le sens civique n'est certainement pas la première qualité, existent malheureusement, mais je tiens à dire qu'ils constituent une minorité.

Cette minorité doit être néanmoins poursuivie impitoyablement car elle jette le discrédit sur les vrais demandeurs d'emploi et sur le service public de l'emploi dans son ensemble.

J'ai donc été conduit à renforcer les dispositifs habituels de contrôle de l'agence nationale pour l'emploi, notamment le corps d'enquêteurs chargés de l'instruction des dossiers litigieux.

Vous conviendrez, je pense, avec moi que le chiffre de cent enquêteurs, qui représente l'effectif de ce corps en 1978, reste néanmoins fort peu élevé par rapport à l'importance des sommes totales en cause que je rappelais tout à l'heure, soit près de 14 milliards de francs.

J'aborde maintenant la deuxième grande préoccupation du Gouvernement en matière d'emploi, à savoir la mise en œuvre d'une politique active de création d'emplois qui, seule, peut permettre de résoudre durablement le problème de l'emploi.

En France, comme dans la plupart des pays industrialisés, la crise de l'emploi présente, en effet, des caractéristiques nouvelles.

Elle est d'abord la conséquence d'une mutation de l'économie mondiale. Depuis 1973, les transferts de richesse, de technologie et de production modifient profondément l'organisation planétaire. L'émergence des pays du tiers monde se fait dans un premier temps au détriment des pays industrialisés. Mais cette constatation ne doit pas nous conduire à la conclusion du recours au protectionnisme car il ne faut pas oublier qu'un salarié sur cinq produit pour l'exportation et que celle-ci représente un élément vital pour notre économie, compte tenu de notre dépendance en matière d'énergie et de matières premières.

Il faut ajouter à cela deux contraintes propres à notre pays, à savoir, d'une part, l'arrivée de 250 000 personnes en plus chaque année sur le marché de l'emploi et, d'autre part, l'exigence d'une adaptation de pans entiers de notre industrie.

Dans ces conditions, comment faire face ?

Il m'est apparu avec force, de même qu'à l'ensemble du Gouvernement, qu'une politique de relance globale, en dépit des facilités qu'elle pouvait apporter à court terme, était incompatible avec une amélioration durable de l'emploi.

De même, le Gouvernement a refusé de retenir des solutions de facilité appliquées sans discernement à toutes les entreprises et à tous les salariés, telles qu'un abaissement massif et brutal de la durée du travail ou un abaissement généralisé de l'âge de la retraite.

Il a préféré proposer aux partenaires sociaux de négocier des accords fondés sur le respect de la décision individuelle des travailleurs, tel l'accord sur la garantie de ressources, autrement dit la préretraite à soixante ans pour les salariés volontaires.

C'est une action du même type qui a été adoptée pour l'aide accordée aux travailleurs immigrés qui souhaitent retourner dans leur pays d'origine.

Le Gouvernement a surtout entrepris de réorienter l'activité économique de notre pays vers les besoins nouveaux qui se manifestent dans le monde actuel et, ce faisant, de permettre réellement la création d'emplois nouveaux.

Nos entreprises ont la capacité de le faire. Les handicaps de notre géographie sont, après tout, moins grands que ceux du Japon dont la réussite est incontestable. C'est pourquoi il est nécessaire de nous orienter vers des objectifs nouveaux : au plan

interne, la production des biens d'équipements, le développement des services productifs, les besoins de qualité de la vie ; au plan externe, la conquête de marchés dans les grands pays industrialisés et une politique volontaire d'ouverture vers les pays du tiers monde.

Mais il ne servirait à rien de créer en nombre suffisant des emplois qui ne seraient pas acceptés par les Français. C'est pourquoi le troisième objectif prioritaire de la politique de l'emploi que je voudrais évoquer devant vous est de faciliter la liaison entre les travailleurs et leur emploi.

A ce sujet, je rappellerai seulement que malgré le nombre élevé des demandeurs d'emploi, une centaine de milliers d'offres d'emploi ne trouvent pas preneur chaque mois. De même, certains métiers sont, dans quelques grandes régions industrielles, pratiquement réservés aux travailleurs immigrés. Enfin, pour de nombreux jeunes se pose le problème de la stabilisation dans un emploi.

Le diagnostic est clair : un divorce de plus en plus grand risque de se créer entre les exigences des Français et les emplois qui leur sont proposés. Il s'agit là d'un phénomène qui est la marque des sociétés développées et qui est particulièrement frappant chez les jeunes. Pour y faire face, il n'existe pas de remède miracle. Seul un effort prolongé et persévérant permettra d'aboutir. Le Gouvernement a engagé cet effort dans quatre directions.

La première a conduit à la mise en place d'actions de formation professionnelle et de formation continue qui touchent annuellement 3 600 000 personnes. M. Legendre vous entretiendra de façon plus détaillée de cet important secteur dont il a la charge, lorsque vous examinerez les crédits du Premier ministre. Je voudrais seulement dire ici combien le fait d'avoir à mes côtés M. Legendre, auquel j'ai confié la responsabilité de suivre l'ensemble des questions de formation professionnelle et d'apprentissage, m'est d'un appui précieux dans ces domaines.

Je voudrais également vous indiquer qu'il m'apparaît clairement que la relation entre emploi et formation doit être maintenant abordée dès la formation initiale dispensée à l'école et à l'université puisque près de la moitié des jeunes qui sortent de l'école n'ont pas de véritable qualification professionnelle.

Je voudrais enfin, à propos de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes plus particulièrement, vous dire qu'à mes yeux les problèmes qui lui sont posés ont moins trait à l'insuffisance de ses équipements qu'aux modalités de formation des jeunes qui lui sont confiés.

En présence de ces problèmes, l'AFPA devra s'efforcer de diversifier ses filières de formation, d'assouplir ses méthodes et de mettre en place des procédés pédagogiques nouveaux en liaison avec les professions utilisatrices.

La deuxième direction a consisté à développer l'agence nationale pour l'emploi dans ses actions de rapprochement des offres et des demandes d'emploi, d'une part, et de conseil professionnel, d'autre part ; 2 500 000 personnes ont recours annuellement à ses services, ce qui témoigne de l'activité du marché de l'emploi. Cependant, des tâches administratives de plus en plus pesantes gênent la réalisation du placement des personnes à la recherche d'un emploi. Je dois dire à MM. Hoeffel et Méric que mes réflexions portent actuellement sur un nouveau mode d'organisation de l'agence pour l'emploi mieux adapté à l'accomplissement de sa mission première que constitue le placement.

Assez rapidement, quand je suis devenu ministre du travail, je me suis rendu compte, effectivement, de cet alourdissement progressif de l'agence nationale pour l'emploi en matière administrative. J'ai pensé vous proposer un projet de modification, mais au moment précis où nous lançons le pacte national pour l'emploi, nous avons besoin que l'agence nationale pour l'emploi ne soit pas détournée, pendant quelques semaines seulement, des problèmes de l'arrivée massive de nos jeunes. J'ai pensé qu'il valait mieux remettre cette modification à une date ultérieure. Nous préparons, actuellement, ces évolutions. Un projet de loi sera sans doute indispensable. Si c'est le cas, je vous le proposerai avant la fin du mois de février.

La troisième direction concerne la revalorisation du travail manuel. M. Stoléro vous en entretiendra tout à l'heure.

Pour ma part, je voudrais développer davantage devant vous les actions relatives à la quatrième direction qui a trait à l'amélioration des conditions de travail et aborder ainsi devant vous la deuxième partie de mon propos.

Parmi les aspects multiples de cette démarche qui veut concilier liberté et initiative individuelle, solidarité et progrès collectif, le Gouvernement entend améliorer sensiblement le

sort des Français en aménageant les conditions de leur vie quotidienne, les satisfactions qu'ils doivent y trouver, l'épanouissement qu'elle peut leur apporter, le cadre matériel et psychologique dans lequel elle s'exerce.

Vous comprendrez aisément, mesdames, messieurs les sénateurs, que c'est dans ce domaine que la puissance publique a le plus de difficultés à légiférer et à réglementer.

Son action est orientée de façon privilégiée vers l'aide à l'évolution des mentalités et vers la sensibilisation du patronat, du personnel d'encadrement et de l'ensemble des salariés à la réalité et à l'acuité de ces problèmes.

C'est en utilisant la méthode expérimentale que l'on peut mesurer les résultats de telle ou telle initiative. C'est pourquoi une des premières missions que le ministère du travail s'efforce de remplir est celle de collecter les expériences existantes dans les entreprises et de diffuser leurs méthodes et leurs résultats.

Ainsi, la vocation de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et celle du fonds pour l'amélioration des conditions de travail n'est pas d'agir directement en se substituant aux responsables, mais plutôt d'aider ceux-ci en les informant ou les conseillant sur des opérations à réaliser, et en aidant financièrement les entreprises qui souhaitent innover en ce domaine.

A ce jour, plus de trois cents projets sont parvenus au ministère du travail, ce qui montre que les objectifs du FACT ont été compris et que la politique d'incitation récemment mise en place rencontre l'adhésion des entreprises.

Ces derniers mois, j'ai, en outre, adressé des recommandations aux employeurs pour leur indiquer les objectifs qui me semblaient devoir être poursuivis dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail.

Ainsi, ai-je, avec M. Stoleru, dans une lettre du 28 septembre 1976, conseillé la limitation du travail au rendement, difficilement compatible avec l'accroissement de l'autonomie donnée à chaque salarié.

Un peu plus tard, le 4 avril 1977, j'ai demandé aux entreprises de favoriser l'expression directe des salariés sur leur travail à partir d'un changement dans l'organisation du travail et la répartition des pouvoirs de décision dans l'entreprise. Vous avez pu voir, à l'occasion des assises nationales du patronat, l'influence de cette demande.

L'intervention réglementaire de l'Etat est toutefois nécessaire dans un certain nombre de cas : pour fixer des minima, pour reconnaître et généraliser à un moment donné les projets réalisés par voie conventionnelle et enfin, pour donner une protection ou des avantages nouveaux aux salariés.

Dans le domaine de l'information et de la concertation dans l'entreprise, le Gouvernement a souhaité intervenir réglementairement pour inciter les entreprises à agir. Ainsi, le projet de loi sur la concertation avec l'encadrement que nous aurons l'occasion, j'espère, de discuter avant la fin de la présente session, fixe des principes d'action dans les entreprises afin d'accroître l'intervention des cadres à l'organisation et la gestion : la loi n'entre pas dans le détail des procédures ou structures à mettre en place, elle trace une voie dans laquelle les expériences des entreprises pourront s'inscrire.

En outre, la loi du 12 juillet 1977 sur le bilan social donnera aux salariés et à leurs représentants des informations. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat a, certes, été réglementaire et elle impose aux entreprises d'une certaine taille, à partir de 1979, de réaliser un bilan social. Toutefois, les textes d'application, c'est-à-dire les listes des indicateurs obligatoires, ont été mis au point par mes services après une concertation extrêmement importante avec les organisations professionnelles et syndicales intéressées et même au niveau des entreprises. Aussi, les textes finalement retenus sont-ils bien adaptés à la réalité des entreprises grâce au choix des informations qui a été fait et à la souplesse qu'ils comportent.

L'action réglementaire concernant la protection minimale du salarié est particulièrement nécessaire en matière d'hygiène et de sécurité, et je partage totalement le point de vue de M. Méric à ce sujet. C'est un de nos grands problèmes.

La loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail répond à cette nécessité, et je me suis consacré au cours de l'année écoulée à la préparation des textes d'application de cette loi.

Plusieurs ont été publiés et s'appliquent donc déjà dans les entreprises.

Plusieurs autres textes sont en préparation et seront publiés dans les semaines et les mois qui viennent; ils concernent notamment la formation des salariés à la sécurité, le contrôle des produits chimiques et le contrôle des machines.

Vous constatez donc que la loi du 6 décembre 1976 entre normalement en vigueur. A ceux qui s'étonneraient de la lenteur de préparation des textes d'application, je rappellerai que chaque mesure doit être longuement étudiée sous l'angle technique et sérieusement discutée avec les partenaires sociaux pour tous les textes que j'ai cités.

La loi et le règlement ne peuvent cependant pas tout prévoir, et il n'est même pas souhaitable qu'ils tentent de pourvoir à tout.

Des progrès radicaux en la matière ne pourront être atteints que si tous les salariés, comme tous les chefs d'entreprise, font, demain, de la sécurité, une préoccupation prioritaire et quotidienne.

Le conseil supérieur de la prévention des risques professionnels sera installé dans quelques semaines, réunissant les représentants des partenaires sociaux; il aura principalement pour rôle d'étudier comment, dans chaque entreprise, la revendication en matière de sécurité pourra être mieux satisfaite. Pour ma part, je lui soumettrai quelques propositions, qui, si, elles sont adoptées, marqueront un nouveau progrès dans la lutte contre les accidents du travail. Elles donneront satisfaction aux soucis qu'a exprimés, tout à l'heure, M. Méric.

Après l'emploi et les conditions de travail, j'en arrive maintenant à ma troisième grande préoccupation qui est, elle-même, étroitement liée aux deux premières, il s'agit de la démographie.

Je voudrais tout d'abord analyser les données de la situation démographique, puis vous faire part de l'action du Gouvernement et de mes projets dans ce domaine.

La reprise de la natalité observée dans la deuxième moitié de l'année 1976 s'est maintenue au cours du premier semestre 1977. D'ores et déjà semble se confirmer une estimation de l'institut national d'études démographiques selon laquelle le nombre total des naissances en 1977 s'établirait à un niveau supérieur à celui de 1976 et voisin de celui de 1975, soit 740 000 à 745 000 naissances. Depuis 1974, malheureusement l'indicateur conjoncturel de la fécondité est cependant inférieur au seuil de remplacement des générations qui est égal à 2,10 enfants par femme; cet indicateur se situera probablement en 1977 à 1,85. Le taux brut de mortalité générale reste stagnant depuis 1970. L'analyse des causes de décès indique que l'alcoolisme et le tabagisme continuent à faire un nombre croissant de décès.

Face à cette situation démographique préoccupante, l'action du Gouvernement s'inscrit dans le cadre d'une politique globale d'aide et de soutien à la famille, concrétisée notamment par la loi du 9 juillet 1976 et, pour ce qui me concerne plus particulièrement, en tant que ministre chargé de la population, par la loi du 12 juillet 1977, instituant le congé parental d'éducation qui permet désormais aux mères de famille de mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

De la même façon, pour permettre le réel exercice de choix en ce qui concerne la famille et sa dimension, tout en respectant la liberté des couples et de l'individu, plusieurs autres possibilités d'action sont actuellement explorées: dans le domaine du travail à temps partiel et des horaires variables, où de nouvelles formules devraient pouvoir être expérimentées; dans le domaine de la formation professionnelle féminine où tous les éléments rassemblés jusqu'ici montrent que la profession exercée par une femme conditionne très étroitement ses possibilités d'être à la fois une travailleuse et une mère; dans le domaine des prestations familiales où à défaut de pouvoir rétablir en l'état actuel de la conjoncture économique le caractère incitatif qu'elles avaient à l'origine, ces dernières devront toutefois pouvoir rendre moins lourde et même neutre vis-à-vis du pouvoir d'achat des familles, l'arrivée du troisième ou du quatrième enfant, mais l'ampleur d'une telle mesure et de ses conséquences financières implique une réflexion approfondie et à long terme sur la nouvelle répartition du revenu national qu'elle suppose; dans le domaine de l'aménagement du territoire où le maintien de la vie économique et sociale dans les régions en cours de dépeuplement ou de vieillissement fait l'objet de plusieurs programmes de la DATAR.

Dans le domaine de l'information, les crédits dont dispose le ministère du travail en la matière n'ont pas permis jusqu'ici une action globale et de grande envergure. La sensibilisation du public aux problèmes de population — baisse de la fécon-

dité, conséquences du vieillissement — est cependant une nécessité tant il est vrai que dans ce domaine l'impact d'une action administrative se mesure au consensus de l'opinion sur lequel elle s'appuie.

Une politique globale, visant à la fois les moyens et les structures fait actuellement l'objet de ma part d'une réflexion approfondie, et j'envisage de rétablir, sous une forme renouvelée, une structure consultative, pour les problèmes démographiques, auprès du Gouvernement.

Je vais maintenant, monsieur le président, si vous le permettez, demander à M. Stoleru de compléter mes propos dans les domaines dont il a la charge, mais avant de le faire je voudrais seulement, en conclusion, faire le point des mesures de simplification des formalités administratives en ce qui concerne mon département ministériel, ainsi que de la politique contractuelle mise en œuvre sous mon impulsion.

En matière de simplification des formalités administratives, je voudrais dire, monsieur Hoeffel, que je partage entièrement votre opinion lorsque vous estimez que la législation et la réglementation sont devenues d'une complexité telle que ce serait rendre service à tout le monde de s'engager résolument dans la voie des simplifications.

C'est la raison pour laquelle, depuis que j'ai été nommé ministre du travail, j'invite inlassablement mon administration à simplifier ses méthodes, ses procédures et ses réglementations.

J'ai ainsi été conduit à proposer au Gouvernement, qui les a décidées, de très nombreuses mesures visant à alléger les obligations et les tâches des entreprises, mais aussi des salariés et des usagers en matière administrative.

En ce qui concerne les entreprises, il a paru possible d'apporter rapidement des simplifications, notamment par la suppression de certaines obligations désuètes ou qui faisaient double emploi avec d'autres prescriptions.

Pour les salariés et les usagers, les principales mesures ont concerné, d'abord, la généralisation du formulaire commun de demande d'aide publique et de l'aide ASSEDIC au moment de l'inscription à l'ANPE, parallèlement à la mise en place progressive des centres communs de décision dont parlait M. Méric, ensuite, la régionalisation des décisions de dérogation au barème forfaitaire pour les contrats de formation professionnelle, enfin, l'accélération du paiement des indemnités versées aux stagiaires de formation professionnelle par la reconnaissance du pouvoir d'ordonnateur secondaire aux directeurs départementaux du travail et de la main-d'œuvre.

Les textes législatifs et réglementaires nécessaires, ainsi que les circulaires d'information pour les services, sont en cours d'élaboration et seront prêts pour le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

Je suis déterminé à poursuivre énergiquement cette œuvre de longue haleine que constitue la simplification des formalités administratives, mais je me heurte là à des limites spécifiques à la réglementation de l'emploi et du travail, car dans ce domaine les complications ont le plus souvent été conçues en faveur de la protection des salariés.

Lorsqu'il faut, d'un côté, protéger l'administré et, de l'autre, alléger les tâches des services, je crois que c'est l'objectif de la protection et de la promotion de l'homme qui est déterminant. C'est, en tout cas, en fonction de cet objectif que j'ai orienté toutes mes activités jusqu'à ce jour et que j'ai l'intention de les poursuivre dans l'avenir.

Pour ce qui est de la politique contractuelle, je voudrais insister devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, sur le fait qu'elle n'a pas cessé d'être mise en œuvre, quoi qu'on ait pu en dire, tout au long de l'année 1977 et qu'elle n'est pas restée cantonnée, tant s'en faut, aux négociations salariales.

Dans le domaine des négociations salariales, je suis personnellement très attaché au développement de cette politique, à condition toutefois que les négociations contractuelles entre les partenaires sociaux s'inscrivent dans le cadre des grandes lignes qu'il appartient au Gouvernement, garant des équilibres fondamentaux du pays, de tracer et que le Premier ministre vient de faire connaître, dans sa lettre du 24 novembre 1977, au président du CNPF.

Dans cet esprit, je rappelle que la modération des rémunérations doit imposer un effort durable dans la mesure même où nous souhaitons éviter la réduction du pouvoir d'achat qui est intervenue dans la plupart des pays occidentaux au cours des quatre dernières années.

Le Gouvernement entend également poursuivre, en 1978, sa politique de revalorisation en priorité des rémunérations les plus basses, et plus particulièrement l'amélioration de la situation des travailleurs manuels.

Les nouveaux progrès qui seront ainsi accomplis dans la réduction des inégalités devront permettre à la politique contractuelle de se développer dans un esprit de concertation.

Cette politique contractuelle déborde largement le domaine des négociations salariales.

Elle a trouvé son exemple le plus éclatant avec la signature de l'accord sur la préretraite, au mois de juin dernier.

Elle s'applique, en ce moment même, à la généralisation de la mensualisation, et je souhaite vivement que les discussions en cours entre les partenaires sociaux puissent aboutir très rapidement à un bon accord.

Cette politique contractuelle continuera enfin, je tiens à vous en assurer, mesdames, messieurs les sénateurs, à recevoir une vigoureuse impulsion de ma part au cours des prochains mois car, et je crois vous l'avoir bien démontré tant en paroles aujourd'hui que quotidiennement dans mes actes, j'en suis personnellement un partisan déterminé. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.*)

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

**M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord compléter, sur le point très précis de la revalorisation du travail manuel, ce qu'a dit M. Beullac à propos de l'ensemble des actions du ministère du travail. J'aborderai ensuite les problèmes politiques posés par l'immigration en France.

Pour ce qui concerne les travailleurs manuels, plus peut-être que pour l'ensemble des actions du ministère du travail, il est exact que le budget tel qu'il est discuté ici ne reflète qu'une toute petite partie du problème. En effet, c'est dans l'ensemble des actions gouvernementales qu'il faut chercher toute la dimension de la revalorisation du travail manuel. C'est d'ailleurs pour cela que le VII<sup>e</sup> Plan en avait défini les contours dans un programme d'action prioritaire qui intéresse l'ensemble des ministères.

Vous avez dit, monsieur le rapporteur, que ce programme d'action prioritaire se déroulait d'une manière un peu moins rapide que la moyenne des autres. Je n'en suis pas tout à fait sûr, car si l'on regarde la progression des dotations budgétaires, l'on constate que de 413 millions de francs en francs constants, en 1977, on est passé à 448 millions de francs en 1978, ce qui, en évolution nominale, donne un chiffre supérieur à la moyenne. Nous sommes légèrement en dessous du niveau de croisière, c'est exact, mais le rythme de progression pour 1978 est satisfaisant.

Sur ces 448 millions de francs, il n'en apparaît effectivement que six dans le budget du secrétariat d'Etat proprement dit. La formation professionnelle étant maintenant rattachée au ministère du travail, celui-ci se voit doté, à ce titre, de 265 millions de francs. L'une des actions que nous voudrions favoriser l'année prochaine, c'est le développement du congé individuel de formation, qui est particulièrement adapté aux besoins des travailleurs manuels. Ceux-ci doivent pouvoir déterminer eux-mêmes le type de formation qu'ils recherchent et disposer d'un moyen de formation d'une durée plus grande que les cycles de formation actuels assez peu adaptés, notamment, à la qualification des ouvriers.

A ces 265 millions de francs s'ajoutent 151 millions de francs dans le budget du ministère du travail, 10 millions de francs dans le budget du ministère de l'équipement, 13 millions de francs dans le budget du secrétariat d'Etat aux transports, 2 millions de francs dans le budget du secrétariat d'Etat aux universités et 7 millions de francs, en francs constants, c'est-à-dire 8 millions de francs, en francs courants, dans le budget du secrétariat d'Etat à la condition des travailleurs manuels.

A ce programme, qui avait été fixé par le VII<sup>e</sup> Plan, il convient d'ajouter un certain nombre d'actions qui n'ont pas été programmées mais qui touchent au problème traité. Il s'agit, par exemple, de l'insertion, depuis cette année, du travail manuel à l'école, en classe de sixième, qui s'est concrétisée par la construction de 800 ateliers de travail manuel — en 1978, nous en construirons encore plusieurs centaines — et de la formation de plus de mille maîtres selon une pédagogie nouvelle, à savoir l'éveil des aptitudes pour l'éducation manuelle.

Ces chiffres ne figurent pas dans les programmes d'action prioritaires « Travail manuel », mais dans le budget de l'éducation, et ils correspondent à un effort de ce budget en faveur du travail manuel.

Autre exemple : nous avons lancé, il y a deux mois, le livret d'épargne manuel. C'est un plan d'épargne particulièrement avantageux pour tous ceux qui souhaitent un jour s'installer à leur compte. Ce livret comporte des avantages de l'Etat beaucoup plus importants que ceux de l'épargne-logement. Les sommes correspondantes ne figurent pas dans le programme d'action prioritaire du Plan ; elles figurent dans le budget du ministère de l'économie et des finances et viennent ainsi s'ajouter à cette action décrite par le VII<sup>e</sup> Plan.

Par rapport à toutes les actions que j'ai déjà eu l'occasion de préciser devant vous, je voudrais simplement insister sur un aspect qui est d'actualité, à savoir l'aspect salarial.

Dans la lettre sur les salaires de l'année 1978 qu'il a adressée aux partenaires sociaux, le 24 novembre, M. Raymond Barre a défini la politique de revalorisation salariale du travail manuel qu'il entend mener. Je voudrais d'abord souligner qu'il ne s'agit pas d'une politique des bas salaires. Bien entendu, il faut qu'un ouvrier, un salarié de l'artisanat ou un artisan gagne sa vie, mais il faut qu'un bon ouvrier gagne bien sa vie et qu'un très bon ouvrier gagne très bien sa vie. C'est donc tout au long de l'échelle des salaires du travailleur manuel, c'est-à-dire de l'ouvrier spécialisé ou du manoeuvre jusqu'au contremaître ou au chef d'atelier inclus, et pour des salaires qui peuvent aller du SMIC jusqu'à plus de 5 000 ou 6 000 francs par mois, et heureusement, que la revalorisation du travail manuel doit s'effectuer, car même ceux qui sont relativement bien payés par rapport au Français moyen, doivent l'être encore plus compte tenu de l'apport productif que leur travail fournit à la nation. C'est d'ailleurs vrai dans tous les autres pays industriels modernes. En France, c'est un rattrapage qu'il convient de faire à tous les niveaux salariaux de la hiérarchie du travail manuel.

A partir du moment où l'on retient cette philosophie d'une action tout au long de la hiérarchie, il est tout à fait normal que l'on ait recours à la voie contractuelle. Il ne s'agit pas, en effet, d'une action ponctuelle, comme le SMIC, mais de toute une gamme d'actions qui, forcément, doivent être différentes selon les situations et les branches et qui s'inscrivent tout naturellement dans la politique contractuelle.

C'est pourquoi le Premier ministre préconise une négociation qui devrait commencer, dès 1978, dans six branches prioritaires — le bâtiment et les travaux publics, certaines branches des industries agricoles et alimentaires, l'habillement, l'ameublement, le nettoyage et la réparation automobile — pour, de proche en proche s'étendre à l'ensemble des branches, l'objectif fixé étant de rattraper, en 1985, l'écart qui avait été constaté, depuis plusieurs années, entre les « cols blancs » et les « cols bleus ».

Cet objectif de rattrapage est donc, dans son esprit, assez proche de la philosophie qui avait inspiré le président Pompidou lorsque, en 1968, il avait lancé le processus contractuel de mensualisation, processus dont M. Beullac indiquait à l'instant qu'il parviendra à son terme dans les semaines qui viennent.

Nous voudrions, de la même manière, lancer un nouveau processus de politique contractuelle s'étendant sur six ou sept ans afin que, durant cette période, les négociations de salaires donnent chaque année un peu plus aux travailleurs manuels qu'aux autres.

Par rapport à cet objectif continu et ambitieux, l'année 1977 ne présente qu'une étape préliminaire. Nous avons simplement voulu montrer deux choses. La première, c'est que ce qui était dit était dit ; le Premier ministre ayant annoncé, voilà un an, un complément de pouvoir d'achat aux travailleurs manuels pour 1977, il était donc tout à fait normal que le Gouvernement tienne ses engagements en la matière. La seconde, c'est que, quelle que soit la somme inscrite — elle est d'un montant maximum de 120 francs, vous le savez — sur la feuille de paie du mois prochain, il était fondamental d'entrer dans un processus où l'on ne donne pas la même chose aux travailleurs manuels qu'aux autres.

Je sais que beaucoup éprouveront certaines difficultés à concevoir que, dans une entreprise de 200 personnes, 123 touchent une prime de travail manuel, alors que les 77 autres ne la touchent pas. Ce n'est pas la différence qui est injuste, c'est la situation de départ qui n'était pas équitable. Il faut faire comprendre aux entreprises et à tous ceux qui participent à la vie économique et sociale que ce rattrapage n'est que le strict reflet des exigences de la justice sociale.

L'année 1978 sera donc, en matière de revalorisation du travail manuel, l'année salariale qui marquera le début d'un processus contractuel durable et important.

Outre cette action salariale, le secrétariat d'Etat mène une action qui porte sur les conditions de travail. M. Beullac en a parlé, je n'y reviens pas.

Je précise à M. Hoeffel que nous n'avons pas du tout l'intention de faire de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail un organisme bureaucratique, et cela pour deux raisons : d'une part, parce qu'il s'agit d'un organisme paritaire et que nous pouvons faire confiance aux partenaires sociaux qui l'animent pour éviter de tomber dans ce piège ; d'autre part, parce que l'ANACT est beaucoup plus une sorte de plate-forme, de banque de données et d'informations où chacun vient puiser les renseignements qui lui manquent sur telles ou telles méthodes d'amélioration des conditions de travail et leur application dans chaque pays.

L'ANACT a pour mission d'examiner les structures non pas par sujet, mais par région, où des chargés de mission s'occupent de faire connaître aux entreprises ce qui a été fait, ce qui peut être fait ailleurs, et leur servent de conseil.

Enfin, j'approuve parfaitement et complètement vos propos sur la considération. Il est évident que les salaires sont un élément important du processus de revalorisation du travail manuel ; il est évident également que les jeunes aspirent à avoir des conditions de travail intéressantes dans l'usine ou dans l'atelier, mais tout cela, c'est le travail. En dehors de celui-ci intervient cet élément impondérable que constituent la dignité et la considération qu'accorde le reste de la société à tous les métiers quels qu'ils soient.

J'en viens à la politique de l'immigration pour répéter que cette politique est marquée par le sceau de la continuité dans l'effort, qu'il s'agisse du logement, secteur auquel nous consacrons, en 1978, plus d'un milliard de francs et pour lequel je viens encore, la semaine dernière, de signer avec M. Jacques Barrot une convention avec l'office des HLM pour améliorer l'effort d'insertion sociale des immigrants dans le logement, ainsi que de décider, toujours avec M. Jacques Barrot, la mise en place, dès 1978, de l'aide personnalisée au logement dans les foyers d'immigrants.

Nous avons donc un programme d'action très persévérant, car beaucoup reste à faire dans ce domaine du logement.

C'est également vrai pour la formation. Le fonds d'action sociale disposera, l'an prochain, de 450 à 500 millions de francs.

Actuellement, la commission nationale de la formation est en train, avec l'aide des syndicats et des associations, de définir une politique durable d'alphabétisation et de formation des travailleurs immigrés.

C'est aussi vrai pour l'action culturelle, en faveur de laquelle nous regroupons les efforts des organismes existants, pour fusionner l'office culturel et l'OCEDIM, et en essayant de développer les moyens d'action culturelle, telles l'émission *Mosaïque* à la télévision qui est très appréciée par l'ensemble des travailleurs immigrés, ou encore l'émission de radio *Intermigrants* qui diffuse, dans toutes les langues, des informations très suivies par tous ceux qui travaillent en France avec nous.

Dans le cadre de cette politique continue, nous avons pris de nouvelles mesures pour accompagner l'évolution économique après la crise de 1973. Je vous sais gré, monsieur Méric, d'avoir bien voulu les présenter de manière dépassionnée. En effet, dans ce domaine très sensible, il faut une certaine sérénité d'appréciation, ce qui signifie non pas que l'on approuve ou que l'on désapprouve, mais qu'il ne faut pas apporter de passion inutile dans un domaine qui est très sensible sur le plan humain.

Nous avons, vous l'avez dit, créé et développé l'aide au retour. A cet égard, je voudrais corriger un élément de votre appréciation.

Vous avez, par exemple, déclaré que l'aide au retour entraîne l'abandon des indemnités de licenciement. Ce n'est pas exact ; elle n'entraîne l'abandon d'aucun droit social, ni de la retraite, ni des indemnités de licenciement, ni des rentes d'invalidité. Tout ce qui a été acquis le reste, mais, bien entendu, ce qui ne l'est pas, comme les allocations familiales qui se trouvent liées au travail, et à la présence en France, disparaît lors du retour. Je pourrais ainsi schématiser les choses : l'aide au retour n'enlève aucun des droits dont bénéficiaient les travailleurs qui rentraient dans leur pays avant sa création ; c'est un supplément, non un rachat.

MM. Hoeffel et Méric ont demandé si nous estimons qu'il y aura beaucoup de demandes. Je crois que nous naviguons entre deux hypothèses, qui sont également mauvaises.

D'abord, l'hypothèse où l'aide au retour ne donnerait aucun résultat, et où, par conséquent, nous aurions en France une main-d'œuvre étrangère qui resterait au minimum stable, et sans doute en augmentation légère. Je crois que cette hypothèse n'est pas bonne et que la France doit encourager, dans les dix à quinze ans à venir, une diminution régulière et volontaire en quantité de la main-d'œuvre étrangère pour accompagner les perspectives de ralentissement de la croissance.

La deuxième hypothèse, qui est également mauvaise, prévoit un accueil très enthousiaste et des départs massifs de main-d'œuvre étrangère. Ce ne serait pas bon pour les pays d'origine qui ont, tout comme nous, des problèmes d'emploi, ni pour les travailleurs, qui seraient exposés à des problèmes de bousculade ou d'encombrement ; ni même pour l'économie française, qui bénéficie dans de nombreux secteurs de l'apport de cette main-d'œuvre immigrée.

Dans notre esprit, il s'agit d'un processus progressif sans à-coup et sans brutalité. Il est fondé sur le volontariat, lequel permettra peu à peu, année après année, de voir un certain nombre de départs se concrétiser.

Nous avons, pendant la période d'été, lancé l'aide au retour en faveur des chômeurs, et vous savez que sur les bénéficiaires qui ont été touchés, un sur six l'a acceptée ; puis nous l'avons étendue à un million de bénéficiaires potentiels au 1<sup>er</sup> octobre. Il est encore un peu tôt aujourd'hui pour faire un premier bilan. Aussi je vous donne simplement quelques indications qualitatives. Disons que l'accueil est assez favorable parce qu'actuellement nous enregistrons un flux de demandes régulier et relativement important. Je pourrai, je pense, donner un certain nombre d'éléments chiffrés vers la fin de l'année.

En ce qui concerne l'immigration familiale, comme vous l'avez remarqué, monsieur le rapporteur, nous avons voulu séparer le droit au séjour, qui fait partie des droits de la personnalité, du droit à l'emploi, que nous ne pensons pas pouvoir assurer, surtout compte tenu du fait que le chômage féminin est prédominant si l'on se réfère aux demandes d'emploi non satisfaites.

Je terminerai ce bref exposé en évoquant un problème d'actualité. La présence en France de communautés ethniques ou appartenant à une civilisation différente de la nôtre, impose un effort des deux côtés. Il convient que chacun y mette du sien pour permettre une coexistence pacifique. C'est donc avec une grande inquiétude que j'ai vu, ces jours derniers, naître une vague d'attentats qui, frappant des innocents au hasard, essaient de répondre par une espèce de chantage ou de terrorisme à d'autres actions qui, bien entendu, ne sont pas acceptables non plus lorsqu'il s'agit, en particulier, de l'enlèvement de ressortissants français par le Polisario. De tels actes ne doivent pas trouver, en France, une solution par la violence. Il n'existe pas un bon et un mauvais terrorisme ; il y a le terrorisme tout court.

Je voudrais répéter ici que le Gouvernement n'a pas l'intention de céder au chantage de la violence. (*Applaudissements au centre, à droite, ainsi que sur les travées du RPR et de l'UCDP.*)

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 17 novembre 1977 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe socialiste, 41 minutes ;

Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès, 41 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 37 minutes ;

Groupe communiste : 26 minutes.

La parole est à M. Perron.

**M. Jean-Jacques Perron.** L'amélioration des conditions de travail est pour vous-même, monsieur le ministre, ainsi que pour vos prédécesseurs, l'objectif affirmé de la politique de l'emploi. A ce titre, elle a été maintes fois un thème de réflexion et de travail. Certes, la recherche du plein emploi ou d'un chômage minimal a pris, dans les faits, le pas sur ce souci d'amélioration, mais nous ne devons pas oublier que la recherche des conditions de travail optimales demeure une exigence et que cette recherche passe notamment par une réduction de ce fléau de notre société capitaliste qu'est le nombre des accidents du travail.

Bien sûr, nous ne sommes plus au temps où mon illustre et minutieux confrère, le docteur Villermé, recensait avec horreur, sur le terrain, les conditions de l'exercice de l'activité professionnelle du siècle dernier.

Cette époque est heureusement révolue, et pourtant, même si des progrès sociaux incontestables ont permis de sortir l'activité professionnelle des conditions véritablement préhistoriques de l'ère de la révolution industrielle, nous ne devons pas oublier que, chaque année, plus d'un million de nos compatriotes sont victimes d'un accident du travail.

Je souhaite, tout d'abord, monsieur le ministre, évoquer quelques chiffres que vous connaissez bien pour rappeler quelle est la nature et l'ampleur du problème.

Vous-même, monsieur le ministre, avez déclaré, à l'occasion du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, qu'« en probabilité un ouvrier sur deux sera handicapé au cours de sa vie professionnelle par un accident du travail ».

Je me demande si une telle sentence n'est pas, au demeurant, un constat d'échec.

Certes, tout ne dépend pas du ministre, ni du Gouvernement, pas plus que des partenaires sociaux, mais comment admettre l'expression d'un tel bilan sans être affligé et y voir un aveu d'impuissance ?

Si nous nous référons aux chiffres de la caisse nationale d'assurance maladie pour 1975, nous apprenons que sur 1 113 124 accidents de cette nature ayant entraîné un arrêt de l'activité professionnelle, 1 906 cas se sont révélés mortels.

Cela signifie qu'en dépit d'efforts répétés nous payons à notre système de production un tribut de près de 2 000 vies tous les ans. Et lorsque l'issue de ces accidents n'est pas aussi funeste, il y a, malgré tout, près de 120 000 cas d'incapacité permanente, 120 000 travailleurs pour qui la vie et celle de leur famille devient brusquement meurtrie, aussi bien sur le plan physique que psychologique.

Encore ces chiffres ne prennent-ils en compte que les accidents enregistrés par le régime général de sécurité sociale, car tous régimes confondus, nous atteignons en moyenne, par an, le seuil de 4 000 à 5 000 décès. Cet effroyable holocauste permanent semble être sinon toléré, du moins admis et, en tout cas, ne pas piquer la sensibilité de l'opinion publique à sa vraie mesure, alors que les accidents de la route, plus meurtriers mais globalement moins fréquents, font l'objet, et c'est heureux, d'une campagne d'information et de prévention constante.

Il est maintenant bien connu que le risque d'accident du travail est un phénomène qui présente diverses probabilités selon l'âge et la catégorie socio-professionnelle des victimes.

Ce sont les couches d'âge de plus de trente ans qui sont le plus exposées aux accidents. Ainsi, tandis que les moins de trente ans représentent 23 p. 100 du total, l'ensemble des travailleurs plus âgés constitue le plus grand nombre des victimes, la durée moyenne de l'immobilisation étant de dix-sept jours pour les moins de vingt ans, et du double pour ceux de quarante à cinquante ans.

Sur le plan de la répartition selon les catégories socio-professionnelles, la célèbre inégalité d'exposition au risque entre l'instituteur et le manoeuvre a toujours cours puisque les ouvriers fournissent près de 55 p. 100 du nombre des victimes.

Pour ce qui est des conséquences économiques de ce fléau, il est à noter, d'une part, que le nombre des journées de travail perdues — 7 millions en 1975 — est deux fois plus important que celui des cessations d'activités imputables aux grèves.

Le coût de ces accidents est, bien sûr, considérable pour le budget de la santé et de la sécurité sociale. Bien que difficile à chiffrer avec exactitude, ce coût, pour tous ceux qui, comme moi, ont eu le triste privilège de l'apprécier en tant qu'ordonnateur de dépenses de santé, peut être évalué à 15 à 20 milliards de francs au moins, puisque c'est ce que le régime général a dû payer en 1974.

Ce tragique bilan ne saurait être complet sans que l'on mentionne, d'une part, le nombre d'accidents de trajet : 161 000, dont 1 039 décès en 1975 ; d'autre part, le nombre de cas de maladies professionnelles — près de 5 000 la même année, parmi lesquelles de nouvelles affections gagnent lentement, mais sûrement, un terrain qu'elles disputent à d'autres qui n'ont pas, hélas, disparu.

Ces chiffres ont donné, je crois, l'ampleur du phénomène. Vous avez déclaré, monsieur le ministre, devant nos collègues

députés : « Stabiliser le risque ne peut tenir lieu de politique ; il convient de se donner les moyens de le faire régresser... ».

Nous souscrivons tous à cette nécessité, mais que souhaitez-vous et que pouvez-vous faire, monsieur le ministre, hormis énoncer quelques vœux pieux dont nous ne mettons pas en cause la sincérité ?

Je ne saurais négliger l'acquis de certaines mesures déjà prises en matière d'amélioration des conditions de travail. Mais, hélas ! je vois mal comment je pourrais éviter de souligner leur insuffisance.

Il y a près d'un an, jour pour jour, une loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail était publiée. Cette loi, dont la vocation était assez ambitieuse, prévoyait un renforcement des pouvoirs de l'inspection du travail, une amélioration du système de tarification du risque, un développement de la concertation avec les partenaires sociaux et la création d'actions nouvelles telles que le développement d'une politique de sécurité intégrée par le biais d'une plus grande part faite aux interventions des salariés eux-mêmes, d'une obligation de formation à la sécurité, etc.

L'opportunité d'une telle loi n'est plus à démontrer, mais l'essentiel n'est pas là. L'essentiel, monsieur le ministre, est de savoir ce qui en est résulté.

Certes, un certain nombre de mesures d'application ont été prises, parmi lesquelles : un décret interdisant, dans les établissements nouveaux, sauf exception justifiée, le travail du samedi soir et du dimanche matin ; un décret relatif à la création du conseil supérieur de la prévention des risques professionnels ; un décret relatif aux conditions d'établissement, d'application et de contrôle des plans d'hygiène et de sécurité pour ce qui est des règles de fonctionnement des collèges inter-entreprises d'hygiène et de sécurité.

Mais on peut s'interroger sur les raisons de l'absence de mesures prises en matière de formation à la sécurité, pourtant déterminantes quand il s'agit de prévention des accidents, de réglementation très rigoureuse quant à l'usage de matières dangereuses ou explosives, d'organisation et de fonctionnement des services médicaux du travail.

Vous avez raison, monsieur le ministre, d'insister sur la nécessité de faire régresser le nombre des accidents du travail sans se contenter d'une seule stabilisation, au demeurant bien précaire. Hélas ! je crains que les quelques mesures déjà prises ne se révèlent insuffisantes car les vraies conditions de cette réduction ne sont pas réunies. Elles passent, en effet, par la nécessité d'améliorer ce qui existe, d'une part, et d'aller au-delà par de nouvelles mesures, d'autre part.

Il faut améliorer ce qui existe, et d'abord donner à l'ANACT les dimensions qu'exige sa vocation.

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail a été créée par la loi du 27 décembre 1973. Sa mission est de rassembler et de diffuser les informations relatives aux expériences d'amélioration des conditions de travail, et de conseiller les entreprises dans ce domaine.

Vous ne contesterez pas, monsieur le ministre, qu'une telle mission ne doit pas laisser échapper la réflexion sur les moyens d'endiguer les accidents du travail, et la diffusion de toutes les expériences en ce domaine.

Son budget, qui devrait lui permettre de s'ouvrir réellement à ce type d'intervention, sera — vous le dites vous-même dans les documents diffusés par votre ministère — actualisé en 1978. Cela ne me paraît pas suffisant ; il faudrait doter cet organisme des moyens budgétaires propres à lui permettre de mener une politique efficace de réflexion et d'intervention sur les accidents du travail.

D'ailleurs, monsieur le ministre, si l'on connaît bien, dans le grand public, hélas ! souvent contre son gré, l'agence nationale pour l'emploi, pourriez-vous dire avec certitude que l'existence de l'ANACT soit connue en dehors d'un petit nombre d'initiés ?

Il ne faut pas non plus réduire les moyens de certains services, comme ceux du service de protection contre les rayonnements ionisants dont la dotation budgétaire — 234 100 francs — est la même en francs courants pour 1978 qu'en 1977, et donc en réalité en diminution sur la base d'un calcul en francs constants.

Il faut sortir une bonne fois pour toutes de la situation de pénurie chronique dans laquelle sont tenus depuis si longtemps les effectifs des corps de l'inspection du travail et des contrôleurs du travail.

Il est notoire, et je n'y insisterai pas, que le nombre de ces fonctionnaires est largement insuffisant pour assurer la multitude des contrôles nécessaires à l'application effective d'une véritable politique d'amélioration des conditions de travail.

J'ai lu avec étonnement que, devant l'Assemblée nationale, vous aviez donné certains signes de satisfaction en évoquant l'amélioration du rapport numérique inspecteurs-salariés. Vous déclarez, devant les députés, qu'« au lieu d'un inspecteur du travail pour 25 000 salariés en 1976, il y en aurait un pour 21 000 en 1978 ».

En premier lieu, je veux espérer que ce n'est pas le chômage le responsable de cette relative amélioration dont vous faites état.

En second lieu, je ne veux pas me quereller avec vous, monsieur le ministre, mais je ne saurais laisser dire que la situation s'améliore alors qu'en réalité l'insuffisance des effectifs est plus grave que vous ne l'avez affirmé. En 1945, il y avait 5 millions de salariés et 200 inspecteurs du travail. Aujourd'hui, pour 15 millions de salariés, on compte 300 de ces fonctionnaires. De la sorte, nous sommes passés d'une situation déplorable d'un inspecteur pour 25 000 salariés à une situation désastreuse d'un inspecteur pour 45 000 salariés aujourd'hui.

C'est pourquoi il est impératif que le nombre des inspecteurs soit effectivement augmenté, et que les multiples tâches qu'ils ont à assumer soient allégées.

En effet, outre leurs activités de contrôle, ces fonctionnaires doivent rendre des consultations gratuites auprès des patrons et des salariés, assurer des missions de conciliation et d'arbitrage, et intervenir dans la procédure de licenciement. Dès lors, comment pourraient-ils être efficaces malgré leur dévouement qui est grand et leur bonne volonté qui est soumise à rude épreuve ?

J'ajoute au nombre des améliorations à apporter au système actuel qu'il conviendrait de prendre en considération les revendications des victimes, en faisant droit notamment aux suggestions de la fédération nationale des mutilés du travail qui propose, comme le rappelait voilà quelques instants notre collègue, M. Méric, d'une part, le renforcement des pouvoirs et de la protection des délégués du personnel dans les comités d'hygiène et de sécurité, en rendant notamment obligatoire l'affichage de leurs rapports ainsi que ceux de l'inspecteur du travail quand ils n'entraînent pas de poursuites contre l'employeur, et, d'autre part, le perfectionnement des moyens de sécurité existants et la publication de textes qui précisent les mesures de sécurité à appliquer dans les domaines où il n'en est pas prévu.

Voilà, monsieur le ministre, ce qui est, entre autres, perfectible dans le système actuel. Mais la réduction du nombre des accidents de travail exige d'aller au-delà et donc de recourir à des mesures nouvelles.

Je conviens avec vous que la réduction du nombre des accidents du travail n'est pas le fait exclusif des pouvoirs publics, voire des partenaires sociaux.

Quelle que soit la législation en vigueur, si minutieuse et interventionniste puisse-t-elle être, une part notable de cette réduction devra passer par une prise de conscience des intéressés eux-mêmes, qu'il convient de sensibiliser encore davantage aux problèmes de la sécurité et, au-delà des travailleurs, de l'opinion publique en général.

Une vaste campagne d'information aussi durable et soutenue que celle qui a été lancée depuis de nombreuses années en ce qui concerne les accidents de la route, et depuis moins de temps contre le tabagisme, devrait être étudiée et engagée sur le plan national.

Associant tous les intervenants, elle devrait insister sur le caractère ruineux des accidents du travail sur le plan de l'intégrité physique, sur le plan de la cellule familiale et, bien sûr, sur le plan financier avec un rappel des sommes considérables englouties du fait de ce fléau.

Afin que cette campagne nationale récemment évoquée par Mme le ministre de la santé et par vous-même, soit la plus efficace possible, il conviendrait d'associer à sa préparation et à sa promotion tous ceux qui sont concernés par ce douloureux problème. Il s'agit des représentants des salariés et des employeurs, des mandataires des victimes, au travers notamment de la fédération nationale des mutilés du travail dont les interventions sont toujours empreintes de responsabilité, et enfin des pouvoirs publics qui prendraient à leur charge une part des dépenses engagées en développant l'agence nationale pour l'amé-

lioration des conditions de travail, ce qui aurait pour effet de sortir cette dernière de l'apathie dans laquelle elle est plongée, faute de moyens véritables.

Une instance pourrait alors être créée pour mener à bien cette campagne. Se fondant sur l'expérience de lutte préventive contre les accidents de la route, une entité comparable à la délégation à la prévention routière pourrait voir le jour, dotée — pourquoi pas ? — de la même forme juridique, afin de donner à ce nouvel organisme la souplesse de gestion qu'exige la nature de son activité.

Il est essentiel, monsieur le ministre, de donner une vigueur nouvelle à la lutte contre les accidents du travail. Ce qui est fait est encore insuffisant et, quels que soient les artifices de la démonstration, je ne crois pas que l'on puisse apporter la preuve de l'efficacité des mesures gouvernementales.

Votre politique, en effet, manque de volonté et de continuité. Vous disposez d'un arsenal juridique et technique qui pourrait être utile et vous le cantonnez dans une torpeur coupable.

Cette politique de l'emploi manque d'imagination, et, pourtant, que d'énergie est déployée dans la réflexion et la recherche des méthodes et des moyens ! Souvenez-vous, monsieur le ministre, du fameux rapport du comité présidé par M. Sudreau ! Que de propositions intéressantes tombées dans l'oubli !...

Si on n'a pas le droit, monsieur le ministre, de négliger ceux qui constituent la force productive de notre pays, laissez-moi ajouter qu'on a encore moins le droit d'abandonner les victimes du travail.

Si je vous parle aujourd'hui avec passion d'un sujet qui justifie celle-ci, c'est que je connais trop bien la détresse de tous ceux que l'on nomme les « accidentés du travail ».

Je ne peux oublier, en parlant à cette tribune et devant cette honorable assemblée, que, durant des années, j'ai été au contact de bien des misères dans l'exercice de ma profession médicale, recevant dans mon cabinet les accidentés du travail ou à l'occasion des prestations qu'il m'a été donné d'effectuer en qualité de conseil et d'assistant auprès d'une commission régionale d'invalidité.

Comment pourrais-je oublier le visage de ceux qu'un certain système a condamnés à la sinistrose ?

Sait-on bien, monsieur le ministre, au sein de votre administration centrale, ce qu'est la sinistrose, cette terrible psychose de certains accidentés qui exagèrent inconsciemment le degré de leur infirmité pour se justifier à l'égard de leur famille, des médecins, de l'administration, mais aussi d'eux-mêmes ?

Déplorable système que celui qui oblige involontairement les victimes à se sentir coupables et à tout faire pour ne pas passer aux yeux de la société pour un simulateur !

La bonne conscience accorde sa compassion aux travailleurs privés d'emploi. Que devrait-elle réserver à ceux qui, dans leur chair, sont victimes de leur activité professionnelle ?

Ce n'est pas en raison des excès marginaux qui peuvent être commis par certains que l'on doit infliger une deuxième épreuve aux accidentés.

Etre infirme au nom du salariat est déjà douloureux, mais se sentir suspect aux yeux de l'administration est intolérable.

Notre système de production capitaliste et notre système d'indemnisation font des accidentés du travail par deux fois des victimes.

Il est de notre devoir de corriger les insuffisances de l'un et de l'autre système, mais je constate que, cette année encore, il n'est rien fait de déterminant à cette fin !

Aussi me vois-je contraint de sanctionner votre projet de budget au double nom du parlementaire que je suis et du confident que j'ai été de cette malheureuse multitude de victimes qui attendent encore, qui espèrent qu'un jour viendra où la politique de prévention sera pleinement appliquée et la procédure de réparation des accidents du travail améliorée, tant sur le plan technique qu'au regard du devoir d'humanisation qui fait cruellement défaut dans le système actuel.

A la lecture de votre projet de budget, monsieur le ministre, je vois, hélas ! que ce jour n'est pas venu. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Hector Viron.** Monsieur le président, monsieur le ministre, la présentation de votre budget pour l'année 1978 nous oblige, pour sa compréhension, à en faire ressortir quelques données.

D'un montant total de 6 950 millions de francs, il enregistre une hausse de 43 p. 100, ce qui, faut-il le souligner, est exceptionnel. Mais, en réalité, il faut noter également que 82 p. 100 de la dotation totale du ministère sont consacrés à des interventions publiques.

Ainsi, la part du fonds national de chômage, représentant 3 466 millions de francs, recouvre plus de la moitié des dépenses de votre budget. Cette constatation est la conséquence de la progression importante du nombre des chômeurs.

Comme vous l'avez déjà dit l'an dernier, la France vient en tête pour le soutien des chômeurs, mais c'est là, faut-il le rappeler, une bien triste consolation !

**M. Marcel Gargar.** Très bien !

**M. Hector Viron.** En effet, la campagne actuellement menée pour l'emploi des jeunes ne peut faire oublier qu'en une année les demandeurs d'emploi se sont accrus de 26,4 p. 100, selon les statistiques officielles.

Certes, les appréciations divergent quant au nombre réel de chômeurs, suivant que les chiffres émanent de votre ministère ou des organisations syndicales. Les demandeurs d'emploi seraient 1 654 000, selon les normes établies par le bureau international du travail auxquelles se réfèrent, depuis des années, les organisations syndicales.

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** La CGT !

**M. Hector Viron.** Ils seraient de 1 205 000, en données observées, selon l'agence nationale pour l'emploi. Ces chiffres d'octobre ne montrent pas aussi clairement que vous voulez le faire croire un « coup d'arrêt » dans la progression du chômage, après le « coup de frein » que vous aviez observé le mois précédent.

Il est bon de se reporter aux années précédentes pour formuler une appréciation plus valable.

Les documents publiés par les services du ministère du travail permettent de voir que, de septembre 1974 à octobre 1977, le nombre des demandeurs d'emploi est passé de 480 000 à 1 205 000. Ainsi, d'année en année, le chiffre a progressé.

Devant de tels chiffres, vous nous permettrez d'être assez sceptiques sur le « coup de frein » que vous avez perçu après une forte, très forte progression du chômage.

Quant aux offres d'emploi, leur nombre a diminué en octobre par rapport à septembre, et ce malgré l'application de la loi de juillet relative à l'emploi des jeunes, qui représentent, à eux seuls, 45 p. 100 des demandeurs d'emploi — actuellement 545 000 jeunes — soit 22 p. 100 de plus qu'il y a un an.

Le chômage est plus important et plus durable qu'en 1976. Un recensement effectué à partir de vos statistiques a montré que, parmi les demandeurs d'emploi du mois de septembre, 404 000 étaient chômeurs depuis six mois et 199 000 depuis plus d'un an. Cette situation entraîne pour certains, faut-il le souligner, la diminution, parfois la suppression, de certaines allocations de chômage.

Quant au plan gouvernemental en faveur de l'emploi des jeunes que vous avez mis en place, on ne connaît encore rien sur ses résultats. Quels seront les emplois réellement créés ?

La progression du chômage entre septembre 1977 et octobre 1977 est, certes, de 2,6 p. 100, contre 7,3 p. 100 entre septembre 1976 et octobre 1976, mais le chiffre total est passé de 1 025 000 en 1976 à 1 205 000 en 1977.

Telle est la réalité des chiffres produits par vos propres statistiques. Ne nous accusez donc pas d'intoxiquer l'opinion publique quand nous expliquons cette réalité, alors que c'est vous, par la propagande que vous développez, qui tentez de masquer la progression du chômage, conséquence de la politique actuellement menée par le Gouvernement.

Les informations qui sont publiées sur la situation de l'emploi dans les différentes régions confirment nos appréciations sur l'aggravation du chômage. Je n'en prendrai pour exemple que les résultats de quelques régions.

Dans l'Ile-de-France, les statistiques indiquent que le nombre des sans-emploi est passé de 320 000 en mai à 352 000, suivant les indices du bureau international du travail. Une progression de 16,7 p. 100 est enregistrée par rapport à la même époque de 1976 et l'inquiétude grandit parce que des licenciements sont

annoncés dans tous les départements d'Ile-de-France ; les derniers en date concernent les 731 travailleurs de la SAVIEM, baptisés « allègement des effectifs ».

Les femmes et les jeunes sont les principales victimes de cette situation. Ainsi les ASSEDIC reconnaissent que 59 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans, soit 30 p. 100 des demandeurs, recherchent actuellement un emploi.

Dans la région Rhône-Alpes, on dénombre 130 000 chômeurs suivant les indications de BIT — soit une progression de 20 p. 100 en un an. Avec 44 000 demandes d'emploi non satisfaites, les demandeurs de moins de vingt-cinq ans ont doublé en un an. Les chiffres officiels — 92 000 demandeurs en octobre, dont 41 000 jeunes — bien que minimisant les faits, sont assez significatifs pour nous permettre de juger de la gravité de la situation.

Les licenciements pour raison économique ont été très nombreux dans cette région, et ils se poursuivent. Je ne citerai que ceux de Rhône-Poulenc et de la SAVIEM : les 1 193 licenciements qui viennent d'être annoncés porteront le total à 2 700 en trois ans pour cette seule entreprise.

Il est du reste curieux de constater que le jour même où vous déclarez à Lyon que le pacte national pour l'emploi semblait être sur la bonne voie, particulièrement dans la région Rhône-Alpes, la Société Berliet annonçait, dans la soirée, qu'elle envisageait de licencier 1 200 travailleurs d'ici à la fin de 1978.

La région Provence-Côte d'Azur n'est pas mieux lotie, puisque les demandeurs d'emploi y sont passés de 92 000 en 1976 à 106 000 en 1977.

Quant à la région du Nord, où votre tour de France vous a conduit dernièrement, le seuil des 100 000 demandeurs d'emploi y est largement dépassé, avec un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et en augmentation de 23 p. 100 sur 1976. Parmi ces demandeurs d'emploi, la proportion des jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, qui est de 49 p. 100 sur le plan national, atteint 59 p. 100 ; celle des femmes à la recherche d'un emploi est de 57 p. 100.

La situation du marché du travail est réellement mauvaise dans cette région, où le niveau des offres d'emploi a reculé de 30 p. 100, alors que celui des demandes progressait de 23 p. 100.

Les chiffres concernant le chômage et les licenciements pour cause économique confirment la dégradation de cette situation.

La situation du département du Pas-de-Calais, un des deux de la région Nord, est particulièrement grave, avec plus de 35 000 demandeurs d'emploi, chiffre supérieur de 5 500 à celui de l'an dernier.

Ainsi l'on est bien obligé de constater qu'aucune amélioration n'est intervenue depuis un an ; au contraire, l'aggravation est manifeste.

En effet, les conséquences du plan dit « plan Barre » se font durement sentir au niveau de l'activité. Le CNPF lui-même constate que si la productivité s'est accrue de 5 p. 100, ce qui représente le gain de production obtenu par l'élevation des cadences de travail ; en revanche, la production intérieure brute est en baisse de 5 p. 100 par rapport à 1976.

Au vu de ces chiffres, de ces déclarations, on comprend mieux votre tour de France : vous vouliez, comme le soulignait un quotidien de la région du Nord, qui n'est pas un quotidien communiste, « tenter de convaincre les employeurs pour qu'ils s'engagent plus à fond dans l'opération emploi des jeunes ».

Car, vous le savez très bien, le stage n'est pas encore l'emploi. Je ne citerai pour exemple que ce qui vient de se passer aux aciéries de Paris-Outreau à Boulogne-sur-Mer, où soixante-cinq jeunes avaient été engagés pour un stage ; trois semaines plus tard, l'entreprise annonçait sa fermeture et le licenciement de 420 personnes.

En réalité, tout dépend de la conjoncture et donc de la politique économique qui est menée. Dans la région du Nord, de Dunkerque à Maubeuge, la conjoncture est mauvaise dans tous les secteurs : dans la sidérurgie, y compris dans l'entreprise moderne d'Usinor à Dunkerque où une semaine sera chômée à la fin de l'année ; dans la construction et la réparation navales où des centaines de licenciements sont annoncés ; dans l'industrie chimique et dans l'industrie du verre ; dans le bassin minier ; dans la confection et le textile où les effectifs diminuent au rythme de plus de 4 000 par an ; dans le bâtiment et les travaux publics ; dans le machinisme agricole...

La récession continue dans les mines où, d'ici à 1985, 35 000 emplois seront supprimés et, dans le textile, depuis des années.



Aujourd'hui, c'est la sidérurgie et des centres importants comme Valenciennes, Maubeuge qui sont atteints. La récession n'est pas compensée par une diversification industrielle susceptible de créer les emplois suffisants.

Un arrondissement comme celui de Cambrai, qui comprend 43 500 personnes salariées, compte actuellement 4 600 demandeurs d'emploi.

On peut dire que le poids industriel de cette région a diminué très sensiblement et ce n'est pas non plus le tertiaire de basse qualité qui apporte les compensations nécessaires.

Devant un tel tableau, qui dépeint la triste réalité d'une région comme le Nord, et qui, hélas, est le même dans la plupart des régions françaises, combien paraissent dérisoires ces communiqués tendant à montrer que les chômeurs sont des fraudeurs. Après une enquête dans le Nord, quatre fraudeurs ont été découverts et, parmi eux, il n'y avait pas un seul ouvrier. Quatre, face aux 100 000 demandeurs d'emploi, vous avouerez, monsieur le ministre, que c'est quand même bien peu !

Plus personne n'ose contester la gravité de la situation, même pas les élus de l'actuelle majorité parlementaire de la région du Nord, qui, conduits par deux ministres, ont attiré, lors d'une entrevue avec le Premier ministre, l'attention de celui-ci sur l'importance des problèmes économiques et sociaux de leur région qui connaît, plus que d'autres, de réelles difficultés d'emploi. On ne peut mieux reconnaître l'échec d'une politique qui n'a fait qu'empirer au fil des années et, singulièrement, depuis l'élection de l'actuel Président de la République, puisque le nombre des demandeurs d'emploi a été multiplié par 2,5 depuis 1974.

Jamais le pays n'a connu une telle situation dans le domaine de l'emploi, jamais il n'a compté autant de jeunes sans travail ni indemnité. Quant aux 153 000 jeunes « embauchés », dont le CNPF fait état, il ne s'agit nullement d'emplois sûrs, puisque seuls 40 p. 100 sont considérés comme fermes et que la possibilité de licencier en fin de contrat a été accordée par la loi au patronat. Ce chiffre n'est pas supérieur à celui de 1976 et correspond à peu près aux nécessités de remplacement de ceux qui partent à la retraite ; il y a cependant une différence de taille, cette année, puisqu'un cadeau royal a été fait au patronat : droit de licencier en fin de contrat, pas de charges sociales à payer, salaires bien souvent au rabais.

Aussi vos déclarations semblent-elles bien optimistes dans un tel contexte et tranchent-elles avec le langage qu'a tenu M. le Premier ministre à la délégation du conseil régional du Nord qu'il a reçue la semaine dernière.

En effet, les enquêtes officielles prévoient que l'activité économique va continuer à stagner et que les effectifs des salariés vont continuer à baisser.

Une enquête menée, non pas par nous, mais par vos services, auprès de deux mille deux cents patrons, enregistre une montée du pessimisme. Les patrons sont de plus en plus nombreux à noter une baisse d'activité et à prévoir une dégradation de la situation.

Une enquête de l'institut national de la statistique et des études économiques note que la croissance s'est ralentie dans l'ensemble du secteur des biens d'équipement, que la réduction de l'activité s'est poursuivie dans le secteur des biens de consommation et que la production reste faible dans celui des biens intermédiaires.

A cette stagnation économique, enregistrée dans cette enquête de l'INSEE, correspond une baisse de la consommation populaire perçue dans le commerce de détail.

Telle est la réalité : baisse de la production, diminution de la consommation.

Cela entraîne inévitablement les licenciements que nous connaissons chaque jour dans toutes les régions de France et le chômage qui augmente envers et contre tout. Comment voulez-vous que le mécontentement ne s'exprime pas devant cette politique ? D'autant qu'elle s'accompagne d'un blocage des salaires qui, avec la montée des prix des produits alimentaires, provoque une diminution du pouvoir d'achat très sensible pour les travailleurs les plus modestes. Comment peut-on être satisfait quand un rapport établi par un organisme officiel vient de révéler qu'un Français sur trois gagne moins de 2 000 francs par mois, quand ce même rapport souligne que 56 p. 100 des Français gagnent entre le SMIC et 2 500 francs par mois, alors que 1 p. 100 d'entre eux gagnent 11 000 francs par mois ?

On comprend mieux, à l'énoncé de ces chiffres pourquoi paraît dérisoire le versement de la prime de 120 francs recommandé par le Gouvernement en faveur des travailleurs manuels,

d'autant que bon nombre d'entre eux ne la toucheront pas, puisqu'il ne s'agit pas d'une obligation. Cette prime, qu'on pourrait presque appeler prime de vie chère, est, du reste, bien loin de compenser les pertes de pouvoir d'achat qu'a entraîné la hausse des prix, qui, pour l'année, atteindra vraisemblablement près de 12 p. 100 selon les organisations syndicales et 10 p. 100 si l'on suit vos statistiques.

Ainsi, la politique d'austérité imposée en premier lieu aux travailleurs engendre le chômage, la vie chère, les bas salaires. Il semble bien que votre Gouvernement persiste dans cette orientation, puisqu'il s'obstine à refuser de s'engager dans une politique de relance de la consommation populaire, qui s'oppose évidemment à cette politique d'austérité.

Devant cette situation, nous avons formulé des propositions pour amener un changement réel de politique. Elles ont déjà été exposées à l'Assemblée nationale lors des débats budgétaires et au Sénat, lors de la discussion générale du projet de loi de finances pour 1978. Dans le cadre d'une autre politique et d'une autre croissance, elles mettraient un terme aux gaspillages ainsi qu'au démantèlement de notre appareil de production, tel que nous le connaissons dans notre région, et préfigureraient une relance sélective de nos investissements.

C'est une telle politique qui permettrait de s'orienter vers le plein emploi, en créant, dès la première année, les 300 000 emplois nécessaires à la production. Au lieu de pratiquer l'austérité, cette politique prendrait en compte les revendications sociales que les travailleurs formulent actuellement en matière de salaires, d'abaissement de l'âge de la retraite, de durée et de cadences de travail. Les plus modestes d'entre eux seraient assurés de toucher à partir de mars 1977 un salaire mensuel minimum de 2 200 francs. Les familles verraient leurs allocations revalorisées et les retraités leurs pensions améliorées.

Il ne s'agit pas là de revendications démagogiques, comme le prétendent certains milieux, mais de droits très légitimes : le droit au travail et le droit à un salaire minimum décent pour tous. Or, vous refusez de reconnaître ces droits à des millions de travailleurs. Votre budget confirme que vous persistez dans votre politique d'austérité. C'est pourquoi nous ne pourrions le voter.

Avant de conclure, je voudrais présenter une observation sur deux problèmes qui ont été tout à l'heure évoqués. Le premier concerne les travailleurs immigrés. Je m'associe pleinement aux déclarations du rapporteur de la commission des affaires sociales. Les mesures gouvernementales paraissent discriminatoires vis-à-vis de ces travailleurs qui accomplissent des tâches bien souvent ingrates, mais absolument nécessaires à l'économie de notre pays. J'ajoute — chacun s'en rend compte — qu'elles ne résoudront pas le problème de l'emploi dans notre pays.

En revanche, il faut le souligner, elles ont soulevé la protestation de toutes les organisations syndicales et démocratiques, ce qui vous a conduit à devoir les modifier quelque peu. Aussi serait-il tout à fait illusoire de vouloir faire croire que le chômage en France prendra fin avec le retour des travailleurs immigrés dans leur pays d'origine.

En second lieu, je voudrais vous demander si vous comptez réparer une injustice qui dure depuis des années et qui frappe 400 000 retraités.

Il s'agit des retraités dont les pensions ont été liquidées avant la promulgation de la loi du 1<sup>er</sup> janvier 1973. Ils sont défavorisés par rapport à ceux qui ont pris leur retraite à cette date. Certes, le Gouvernement a accordé trois majorations forfaitaires de 5 p. 100, étant donné l'injustice criante qui existait. Cependant ces mesures n'ont pas comblé le préjudice estimé à 4 000 francs par an.

Telles sont, monsieur le ministre, les observations que mon groupe m'avait chargé de formuler sur votre budget. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

**M. le président.** Le Sénat vaudra sans doute interrompre ses travaux jusqu'à quinze heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures cinquante minutes, est reprise à quinze heures cinq minutes.*)

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

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère du travail.

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, je regrette que M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat, ne soit pas présent. En effet, ce matin, il a indiqué dans son intervention que l'une de mes affirmations relative aux conséquences de l'aide au retour était inexacte. Il a déclaré que les droits sociaux étaient maintenus.

Or, l'aide au retour a été instituée pour éloigner de notre pays, de notre territoire, un travailleur immigré qui perd ainsi le bénéfice des allocations familiales, de la sécurité sociale et qui ne touche plus que la pension vieillesse, ce qui est un avantage minime ; en contrepartie de cette perte de couverture sociale, il perçoit l'aide en question.

Je n'ai donc pas travesti la vérité et M. Lionel Stoléro a sans doute mal interprété mon propos ; s'il en est ainsi, je le prie de m'en excuser, et j'aimerais qu'il m'en donne acte, pour réciprocité.

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

**M. Louis Jung.** Monsieur le rapporteur, je tiens à vous féliciter pour votre analyse très complète des problèmes qui nous préoccupent aujourd'hui.

Monsieur le ministre, je puis certainement me présenter comme l'un des parlementaires qui suit avec le plus d'intérêt l'évolution de votre travail et l'effort que vous fournissez pour faire face à des situations difficiles. Pourtant, si je me suis permis d'intervenir, c'est pour vous faire part d'un certain nombre de réflexions et peut-être même pour vous poser quelques questions.

Je constate d'abord que les Français sont généralement très préoccupés par le chômage. Lorsque je me livre à une analyse de ce que j'ai vécu, lorsque je me remémore l'évolution de l'industrie, lorsque je pense à l'effort qui a été fourni par les hommes, grâce à leur intelligence, pour améliorer le sort du travailleur et augmenter la productivité, je reconnais les progrès accomplis dans les entreprises, progrès qui ont également touché l'agriculture.

De plus, moi qui suis un homme très ouvert sur l'étranger, je remarque ce qui se passe dans un certain nombre de pays que nous soutenons, notamment en Afrique. C'est ainsi que j'ai pu voir une usine construite grâce à des capitaux français, fonctionnant avec des machines produites par notre pays, des responsables techniques et des ingénieurs français. La matière première est sur place et cinq ou six mille femmes attendent d'être embauchées pour un salaire de 1,80 franc à 2 francs de l'heure.

Nous devons néanmoins être conscients des problèmes de concurrence qui vont se poser. Je ne fais que constater, et je n'émet aucune critique. Nous tous qui souhaitons l'évolution du tiers-monde, nous devons en tenir compte.

De nombreux ouvriers étrangers travaillent dans notre pays. Je suis tout à fait d'accord, mais nous devons être assez raisonnables pour maîtriser le chômage que nous connaissons aujourd'hui.

Ma première question sera donc la suivante : ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que le chômage est la conséquence d'un certain égoïsme de notre société ? Ne pourrait-on pas trouver une solution en faisant faire par onze ou douze personnes le travail qui est accompli actuellement par dix personnes ?

Il est un sujet qui nous tient particulièrement à cœur : je préférerais que l'on donne une indemnité plus importante à la mère de famille, à la femme au foyer, plutôt que de verser de l'argent à des hommes qui n'ont pas de travail.

Ayant fait cette analyse, je tiens à dire que je m'élève contre ce que j'appellerai la « politisation » de ce drame. J'ai entendu la semaine dernière — c'est l'une des raisons pour lesquelles j'interviens aujourd'hui — un responsable syndical dire que ce sont le Gouvernement et le patronat français qui sont responsables du chômage. Il justifiait ainsi le mot d'ordre de grève lancé par son syndicat.

Je m'oppose à une telle affirmation. Les mêmes problèmes existent dans des pays qui ont des régimes politiques différents du nôtre. Nous constatons tous les jours que la crise que nous connaissons actuellement est, en fait, une crise internationale.

Dire que le Gouvernement et le patronat français sont responsables de cet état de choses n'est pas exact, et il serait utile que le Gouvernement et tous les responsables politiques en soient conscients.

Naturellement, il existe des pays qui ne connaissent pas le chômage. Dans les pays collectivistes, par exemple, il n'y a pas de chômeurs puisqu'il y a des camps de travail. Pour notre part, nous n'en voulons pas et ce n'est pas sous cette forme-là que nous envisageons l'évolution de notre pays.

Puisque j'ai parlé du patronat et du Gouvernement, je voudrais, monsieur le ministre, vous poser quelques questions.

Ne pensez-vous pas que vous avez mis en place un « corset » tel qu'il ne permet plus aux entreprises d'embaucher comme elles le voudraient ? Je connais des employeurs dont les carnets de commande sont encore remplis et qui pourraient, le cas échéant, embaucher du personnel pendant un certain nombre de mois. Mais étant donné qu'ils ne sont pas assurés de la continuité des commandes, ils craignent de n'avoir pas la possibilité, ultérieurement, de se libérer d'une main-d'œuvre devenue pléthorique, et ils préfèrent, pour le moment, étaler les commandes.

Par ailleurs, je crois que M. Blin, rapporteur général, vous a demandé si le Gouvernement pensait faire une étude relative à la base sur laquelle les charges sociales sont actuellement payées.

Si l'on considère, dans certaines raffineries ou ailleurs, le rapport existant entre les charges sociales payées et le bénéfice brut de ces établissements, on est conduit à conclure que ceux qui font un effort pour embaucher sont peut-être pénalisés.

Sur toutes ces questions, il y a, me semble-t-il, matière à réflexion.

Je sais que je soulève là un certain nombre de problèmes que vous connaissez bien, mais, personnellement, monsieur le ministre, je suis très préoccupé, car c'est une erreur de poursuivre dans cette direction qui engage plus ou moins notre responsabilité.

Pour terminer, je dirai qu'étant maire d'une commune rurale je connais bien l'ambiance d'un certain nombre de régions françaises. A mon sens, le patronat a commis une injustice et certainement une erreur en acceptant de payer aux chômeurs 90 p. 100 de leur traitement, alors que le cas des malades nous préoccupe également. Personnellement, entre un malade et un chômeur, je pense que le plus malheureux est encore le malade. Pourquoi donner à celui qui ne peut pas travailler une indemnité plus forte qu'à celui qui est malade ?

Monsieur le ministre, vous connaissez tous ces problèmes, mais il est utile que vous puissiez nous dire et surtout que l'opinion publique française sache que les parlementaires, le Gouvernement et vous-même vous en préoccupez. De ce point de vue, nous avons une mission commune à remplir. (*Applaudissements.*)

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

**M. Jacques Henriot.** Monsieur le ministre, je voterai votre budget, mais je le ferai sans enthousiasme, car il ne me paraît pas apporter de solution solide aux deux graves problèmes de notre temps qui relèvent de votre compétence ministérielle : le chômage et la natalité.

D'abord, l'emploi. Avant d'en apprécier les statistiques et les succès obtenus par vous, je me permettrai de vous faire part de deux réflexions que me suggère la conjoncture.

En premier lieu, vous semblez — vous l'avez dit — attendre des jours meilleurs succédant à ce qu'il est convenu d'appeler « la crise ». Je crois, pour ma part, que la crise est passée, car la crise, c'était la surchauffe des années 1970 à 1974 et j'estime que nous sommes revenus, que le monde est revenu à une vitesse de croisière à laquelle il va falloir s'adapter si l'on veut donner un emploi aux jeunes qui, chaque année, sortent de l'école, de l'apprentissage ou de l'université.

Certes, le départ des immigrés, la retraite ou la pré-retraite des anciens sont des moyens utiles, mais le retour de notre économie à une vitesse de croisière ne permettra pas aux entreprises de créer chaque année les 300 000 emplois qui ont été créés en 1977.

D'ailleurs, ces emplois ne peuvent être renouvelés qu'à la condition que les entreprises soient elles-mêmes aidées — je pense aux petites et moyennes entreprises — à condition aussi et surtout que haro ne soit pas crié perpétuellement sur le même baudet, à condition que ceux qui ont l'énergie, le dynamisme et l'initiative et qui sont les vrais dispensateurs de l'emploi productif — je veux dire les patrons — ne soient pas les perpétuels « corvéables à merci », pressurés, malmenés et parfois même injuriés ou séquestrés. On a même l'impression, à certains moments et dans certaine presse, que c'est une tare que d'être patron alors que — il faut le savoir et le dire — ce sont ces

mêmes patrons qui, par leur sens des responsabilités et leur dynamisme, créent les emplois. C'est sur eux que les jeunes peuvent et doivent compter pour obtenir du travail.

J'ai apprécié les résultats des mesures que vous avez prises et j'ai noté que le nombre des places offertes depuis le 1<sup>er</sup> juillet s'élevait au 1<sup>er</sup> octobre, soit trois mois plus tard, à plus de 260 000 et que vous espériez donner à tous les jeunes, soit un emploi, soit une formation supplémentaire débouchant sur un emploi.

C'est donc un frein mis à l'augmentation du chômage, mais ce frein ne résout pas le problème d'une façon durable, d'autant moins que le phénomène du chômage touche tous les pays de l'OCDE. Dans l'ensemble de ces pays, en effet, on dénombre encore, aujourd'hui, 17 millions de chômeurs dont le tiers est constitué de chômeurs de moins de vingt-cinq ans parmi lesquels plus des deux tiers sont des femmes. En France, 54 p. 100 des demandeurs d'emploi sont des femmes.

Force est donc de se préoccuper particulièrement du chômage des femmes. En France, sur 15 millions de femmes de quinze à soixante ans, plus de 8 millions occupent un emploi et 85 p. 100 d'entre elles sont salariées, dont plus des deux tiers occupent des emplois subalternes et, par conséquent, travaillent pour le salaire.

Il serait stupide de remettre en cause aujourd'hui, à cause du chômage, le droit des femmes au travail. C'est un droit imprescriptible. Nombreuses sont celles qui participent à la vie économique ou administrative, contribuent à élever le niveau culturel de notre société, en y introduisant des forces nouvelles et en apportant des qualités longtemps inemployées, des possibilités inexplorées.

Toutefois, les motivations du travail des femmes sont très variées. Peu nombreuses — 2 p. 100 — sont celles qui recherchent leur indépendance. Plus nombreuses sont celles qui cherchent dans le travail une légitime satisfaction personnelle, mais plus nombreuses encore sont celles qui obéissent à des impératifs budgétaires et désirent apporter à leur foyer un supplément de confort. C'est sans doute la raison pour laquelle l'activité des femmes de vingt-cinq à cinquante-quatre ans est passée de 56 p. 100 en mars 1975 à 58 p. 100 en mars 1977. Cette augmentation s'est traduite par une croissance plus rapide du chômage féminin : deux chômeurs sur trois sont des femmes. Il y a peut-être lieu de rechercher quels emplois peuvent être créés ou libérés pour elles en les favorisant prioritairement.

Je veux encore, pour ma démonstration, citer notre rapporteur qui écrit excellemment : « Le chômage actuel est de plus en plus un chômage féminin et un chômage féminin qui s'aggrave : le taux de chômage des femmes est, dans toutes les professions, le double de celui des hommes... Quels que soient leur âge et leur niveau de formation, elles sont, vis-à-vis du risque chômage, dans une situation plus défavorable que l'ensemble de la population masculine. L'infériorité s'accroît évidemment en période de crise, comme en témoigne le fait que les taux de chômage féminin ont triplé en huit ans, affectant particulièrement les plus jeunes d'entre elles. »

Je fais miennes toutes les propositions que la commission des affaires sociales du Sénat a faites, par la voix de son éminent et excellent rapporteur, pour lutter contre le chômage des femmes. Mais le plus sûr moyen me paraît être celui qui consisterait, en libérant la femme de cet esclavage moderne que sont pour elle les charges cumulées du travail et du foyer, à l'encourager financièrement à donner la préférence à son foyer et à permettre ainsi à celles qui le souhaitent de trouver un emploi.

La loi votée en juin 1977 créant le congé parental d'éducation doit fort opportunément faciliter, voire suggérer cette mutation heureuse grâce à laquelle une femme pourra, du même coup, élever son enfant et libérer un emploi. Je veux donc renouveler cette proposition, que j'ai déjà présentée à cette tribune et à laquelle vous n'avez pas encore répondu, monsieur le ministre ; je veux parler du salaire maternel d'éducation.

J'y reviendrai dans quelques instants, car je veux attirer encore votre attention sur un autre problème intimement lié au grave problème du chômage des femmes et qui concerne votre ministère ; je veux dire la dénatalité. Celle-ci n'est peut-être pas tout à fait sans lien avec le travail des femmes et avec le chômage des jeunes femmes, qui paraissent bien trouver dans ce chômage quelques motifs supplémentaires d'inquiétude devant l'insécurité de l'avenir et devenir donc réticentes devant la maternité.

Depuis longtemps, je m'inquiète de cette dénatalité et, de cette tribune, à plusieurs reprises, j'en ai parlé, monsieur le ministre, à vous-même et à vos prédécesseurs.

Des chiffres ? Le taux de natalité devrait être de 16 p. 1000 il était en 1976 de 13,6 p. 1000. Un autre chiffre, plus démonstratif, peut être avancé : c'est celui qu'a défini un éminent démographe, le docteur Tremblay, et qui, à cause des veuves, des célibataires, des femmes stériles, a fixé à 2,6 par femme le nombre d'enfants nécessaires, statistiquement parlant, au renouvellement de la population française.

Or, pour 1976, nous sommes loin de compte : ce chiffre n'est que de 1,73. Vous en avez cité d'autres ce matin, monsieur le ministre, dans votre intervention. Proportionnellement, ils sont les mêmes, ce qui signifie que, la natalité étant ce qu'elle est, la population française ne se renouvelle pas et que la situation est — on doit le dire — catastrophique.

Loin de moi la pensée d'accuser le travail des femmes ou la contraception, bien que, récemment, commentant une étude statistique nationale faite par l'INSEE sur la condition féminine, tel journal titrait : « Le difficile compromis d'une mère au travail. » Tel autre grand quotidien titrait de son côté : « Pour enrayer la chute de la natalité, il faudrait inciter les femmes à ne pas travailler. »

Telle n'est pas ma conclusion personnelle, car cette dénatalité est un phénomène complexe, un mal qui atteint tous les pays industrialisés et pour lequel les sociologues n'ont pas encore donné d'explication satisfaisante. Certes, l'enseignement inopportun de la contraception et le travail des femmes jeunes, éloignées de leur foyer, sont des facteurs responsables, mais irréversibles. Comme le dit Evelyne Sullerot dans son excellente enquête sur le travail des femmes, il faut tenir compte de l'évolution des mentalités et de celle des mœurs.

Les hommes font les lois, mais ce sont bien les femmes qui font les mœurs et nous n'y pouvons rien ou pas grand-chose, si ce n'est que par le truchement d'une incitation financière qui permettrait à celles qui effectuent un travail pénible et sans intérêt — elles sont sept fois plus nombreuses que les autres — de préférer abandonner leur emploi et se consacrer à l'éducation d'un enfant. Citons-les, celles-là, à l'ordre de la nation.

Aux yeux de tous les démographes se pose la question : quel sera plus tard le poids des inactifs sur les actifs ? En une formule brutale, mais vraie, se pose également la question : qui, dans quelques décennies, paiera la retraite de ceux ou de celles qui n'auront pas voulu assurer le renouvellement de la population française ?

Cette dénatalité, dit un éminent historien de la démographie, le professeur Chaunu de la Sorbonne, « c'est là le drame majeur de notre temps qui dépasse en gravité le chômage et l'inflation. Il n'est pas exagéré de dire qu'un cataclysme absolument nouveau est en train de se produire, qui fait penser aux grandes pestes d'autrefois. »

Et le même professeur Chaunu poursuit : « La disparition des grandes civilisations qui nous ont précédées a été annoncée par la baisse de la natalité. »

C'est Alfred Sauvy, du Collège de France, qui accuse « le perfectionnement des techniques contraceptives ».

D'autres peuvent y voir le travail ou le chômage des femmes dont le rapporteur a, tout à l'heure, rappelé éloquemment la gravité.

Sauvy confirme encore ce caractère dans son récent ouvrage, à la page 370 : « Les conséquences morales étant plus redoutables encore que les conséquences matérielles, la décadence économique sera inévitable. La réduction de la population provoquera des craquements dans cette population. »

Venant du Collège de France et de la Sorbonne, ces paroles méritent une profonde méditation. Pour moi, ayant ce privilège de m'adresser directement à vous, je pense au trop fameux « Tu dors, Brutus, et Rome est dans les fers ».

En effet, ni dans les bulletins que vous nous adressez périodiquement, ni dans votre exposé, ni dans votre budget, je n'ai perçu votre inquiétude ni vos décisions à l'égard de notre catastrophique dénatalité.

Les écoles maternelles se vident, les maternités se ferment sans que le Gouvernement ni les partis politiques y prêtent attention. Cependant, gouverner, c'est prévoir. Que proposez-vous, mesdames et messieurs les ministres responsables de la famille, du travail et de la démographie ?

Eh bien ! je veux me permettre de vous faire — ou de vous refaire — à cette tribune, une proposition qui, certes, ne saurait régler les problèmes, mais peut-être, avec le travail à mi-temps, avec l'amélioration du travail des femmes, un moyen, parmi d'autres, d'appréhender ces difficultés, si ce n'est de les résoudre.

En juin dernier, le Parlement a voté la loi, proposée par vous-même, de « congé parental d'éducation » qui permet à la mère — ou au père — de prendre un congé de deux ans pour élever un enfant, sans perdre son emploi. C'est déjà reconnaître — et je vous en complimente — le rôle éminent de la mère à l'égard de son jeune enfant ; c'est, déjà, accéder à cette recommandation impérative faite par l'Office mondial de la santé à toutes les mères du monde : « L'un des principaux buts de la famille consiste à assurer le développement affectif, social et éducatif des enfants, en particulier pendant les premières années de la vie. »

Et dans la conclusion, je lis encore : « Il convient donc de s'attaquer, avec toute l'attention qu'ils méritent, aux problèmes posés par les carences affectives dues à l'absence de la mère travaillant hors du foyer. »

Ces recommandations qui, à vrai dire, sont les consignes données par l'OMS sont confortées et approuvées par tous les médecins, sans exception, qui s'intéressent au développement psychique de l'enfance.

S'il est un point sur lequel, et extraordinairement, se fait l'unanimité des médecins psychiatres, c'est bien celui-là. Notez-le, monsieur le ministre, notons-le tous.

Mais revenons au congé parental dont les décrets d'application ne sont d'ailleurs pas encore publiés et constatons que le parent qui prendra son congé pendant deux années ne percevra aucun salaire. On ne se battra pas au portillon et ils ne seront pas nombreux ceux-là, ni celles-là, qui demanderont ce congé parental d'éducation, car — le rapport de la commission des affaires sociales nous le dit — la plupart travaillent pour apporter une contribution financière à la vie du ménage.

En revanche, une incitation financière fût-elle modeste — car le travail des femmes leur occasionne, aussi, parfois, des dépenses de garderie, de repas, de femmes de ménage, de déplacements, de voiture — peut, semble-t-il, amener au congé parental près de 300 000 femmes. D'après l'enquête que j'ai effectuée, je puis affirmer que les trois femmes que j'ai interrogées m'ont répondu : « Le travail que je fais m'occasionne des frais, de la fatigue et des soucis, si bien que, si je touche 1 000 francs par mois, je prends le congé parental d'éducation ».

Si 300 000 femmes prennent le congé parental, libérant ainsi 300 000 emplois et permettant à 300 000 chômeurs ou chômeuses d'occuper un emploi, il s'ensuivra une économie de 300 000 indemnités de chômage. Et chaque indemnité de chômage pourrait être — sous forme de salaire maternel ou parental — versée à celle-là ou celui-là qui a pris son congé.

Il s'agit donc d'un simple transfert de dépenses déjà votées, d'indemnités déjà prévues qui resteraient inutilisées si elles n'étaient pas transférées. Et je le confirme, c'est le moyen de créer 300 000 emplois — peut-être plus, peut-être moins — sans dépense nouvelle ni pour la collectivité, ni pour les entreprises.

Puis-je préciser ici que le conseil régional de Franche-Comté a approuvé cette proposition à l'unanimité — sauf trois abstentions — en invitant son président à intervenir auprès du Gouvernement pour la défendre ? Puis-je souligner encore qu'avec avis favorable de la commission des affaires sociales du Sénat, à l'unanimité sauf une abstention, le rapporteur l'a reprise au nom de cette commission ?

Ah ! certes, je ne méconnais pas les objections variées qui peuvent être soulevées. Je ne veux pas alourdir mon intervention par la discussion de toutes ces objections. Elles sont souvent pertinentes, parfois très justifiées, mais aucune ne me paraît insurmontable.

La preuve en est que lorsque j'ai proposé à cette tribune le prêt aux jeunes ménages, il y a près de huit années, j'ai essayé un *niet* d'apparence définitive parce que ce prêt engageait des dépenses nouvelles. Le Gouvernement, ou plutôt le ministre des affaires sociales du moment, a modifié ma proposition et il l'a fait d'une façon heureuse. Si bien qu'aujourd'hui, le prêt aux jeunes ménages existe et nombreux sont, dans mon département, les jeunes ménages qui s'en félicitent, croyez-moi, monsieur le ministre.

Il est question, ai-je lu, de modifier la structure de l'office national pour l'emploi. J'approuve, puisqu'il est question de réserver une activité de prospection à la recherche des emplois. Ne serait-il pas possible d'y créer, en plus, un service nouveau, un service-pivot, qui, ayant connaissance des places libérées par les bénéficiaires du congé parental d'éducation, aurait ce double rôle de réserver la place libérée à une femme en chômage ou à une femme qui n'a pas encore travaillé et redistribuerait ces indemnités de chômage qui auraient pu ou dû être versées et ne l'ont pas été ?

Toutes objections ou difficultés me paraissent pouvoir être réglées et surmontées avec un peu d'imagination. Elles me paraissent insignifiantes à côté des répercussions morales et matérielles que l'instauration d'un salaire maternel ou parental peut apporter.

Devant ces difficultés auxquelles vous êtes confronté — je veux dire la santé psychique des jeunes enfants, le chômage des jeunes femmes et la catastrophique dénatalité française — et pour dénoncer plus énergiquement ces problèmes qui nous assaillent, je citerai l'admonestation de Bossuet s'adressant au roi de France : « *Et nunc reges, intelligite ; eruridimini, qui judicatis terram* », ce qui, en langage d'aujourd'hui, se traduit par : « Monsieur le ministre, c'est à vous de jouer. » — (*Sourires.* — *Applaudissements.*)

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

M. André Bohl. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais intervenir très brièvement dans ce budget du travail pour vous interroger sur quelques points très particuliers concernant la prévention des accidents du travail, l'agence nationale pour l'emploi et ce que j'appellerai le problème des droits à l'emploi.

Si les statistiques les plus récentes que je possède sont bonnes, il résulte de leur examen que les accidents du travail diminuent en nombre, mais que, malheureusement, leur gravité est en sensible augmentation, d'où l'intérêt, en liaison étroite avec les partenaires sociaux comme avec les organisations telles que la fédération nationale des mutilés du travail, du renforcement des mesures de prévention et aussi de l'amélioration des conditions de travail.

Cette politique de prévention est liée à l'augmentation du nombre des inspecteurs et des contrôleurs du travail, ainsi qu'au développement de leurs moyens d'action. Le perfectionnement des moyens de sécurité qui existent, tout comme l'application des textes relatifs aux mesures de sécurité constituent un autre volet.

Je vous avais déjà signalé également la nécessité de l'organisation d'une campagne d'information, avec le concours de la presse écrite, parlée et télévisée, pour sensibiliser l'opinion sur les accidents du travail, leurs causes, leurs conséquences, comme sur les moyens de les prévenir.

L'amélioration de la législation est également nécessaire, tant en ce qui concerne la réalisation des rentes que l'indemnisation des ayants droit et le relèvement des indemnités journalières.

Vous me permettrez, monsieur le ministre, d'aborder ici un autre aspect de ces problèmes, celui du reclassement professionnel. Vous avez inauguré, la semaine dernière l'institut de travail protégé de Saint-Julien-lès-Metz. Vous avez, dans votre allocution, présenté de manière très claire et très humaine, votre vue en la matière. Je crois que le reclassement des handicapés est un devoir national.

Dernier point enfin, il s'agit de la multiplication des accidents de trajet. Là, un effort particulier doit être fait en liaison avec les autres ministères et plus spécialement avec celui de l'équipement. Nous souhaitons que vous puissiez saisir toute occasion utile pour que ce risque soit réduit et ne puisse être considéré comme un simple accident de circulation.

Je voudrais également insister sur le problème des agences nationales pour l'emploi. Les tâches de plus en plus considérables assumées par ces organismes justifieraient leur transformation structurelle. Il paraît difficile à cette administration de faire face aux obligations d'examen des dossiers — c'est une obligation administrative en somme — et de recherche des emplois, problème très important, sans que leur assise locale ne soit confortée, mais sans que leurs structures ne soient modifiées. Permettez-moi de suggérer une gestion tripartite de ces organismes.

Enfin, je voudrais rappeler ici, si besoin était, les difficultés des demandeurs d'emploi et plus spécialement de ceux des régions en reconversion tels les salariés de la sidérurgie.

Bien sûr ! des protocoles d'accord ont été signés, des solutions ont été trouvées : il s'agit de solutions globales, mais qui bien souvent, sur le plan ponctuel, se heurtent à des difficultés.

Une des premières difficultés concerne l'ancienneté dans l'entreprise. Elle est appréciée en fonction de la durée de présence effective, elle ne tient pas compte des services effectués au service de la nation, par exemple les services militaires. La conséquence en est des difficultés ponctuelles pour ceux qui, à des moments très précis, soit pendant la dernière guerre, soit pendant la guerre d'Indochine, ont servi et se sont dévoués pour la nation.

Une seconde série de difficultés concerne, je dis dramatiquement, l'emploi des jeunes. Les jeunes sont soumis à l'obligation du service national ; de ce fait, on leur fait signer des contrats à durée temporaire, qui ne leur permettent pas d'être réembauchés après leur service national. Je vous ai déjà interrogé à ce sujet, monsieur le ministre du travail, et j'ai interrogé le ministre de l'éducation, car le problème se pose également pour le corps enseignant. Il y a là une très grande injustice, car il n'existe pas d'obligation de réembaucher les jeunes qui sont astreints au service national, ce qui est absolument anormal.

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. André Bohl.** Enfin, monsieur le ministre, on ne peut pas ne pas s'interroger sur un conflit d'actualité qui oppose aujourd'hui l'Etat aux entreprises productrices d'énergie dont l'activité est essentielle pour le développement industriel. En effet, aucune création d'industrie ne peut avoir lieu si on ne produit plus d'électricité.

Que l'on ne se méprenne pas sur le sens de mon intervention. Je ne veux en aucun cas qu'il soit touché au droit de grève, mais je voudrais, monsieur le ministre, que vous nous donniez des précisions sur la volonté du Gouvernement de mettre fin à un conflit qui est très pénible.

L'expérience que nous avons, dans les régions frontalières — je représente ici le département de la Moselle — de la rivalité existant en matière d'implantations industrielles et de créations d'emplois, me fait un devoir de vous poser une telle question, monsieur le ministre. Je souhaite que vos réponses apportent aux populations que je représente les apaisements qu'elles attendent. (Applaudissements sur les travées de l'union centriste des démocrates de progrès, du rassemblement pour la République et à droite.)

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

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, je voudrais tout d'abord dire à M. Viron que la critique systématique finit par enlever toute crédibilité.

**M. Jacques Eberhard.** Ce n'est pas un argument !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** M. Viron a parlé des normes du Bureau international du travail utilisées par la CGT. Or je tiens à déclarer devant votre Haute assemblée que la CGT n'utilise pas les normes du BIT. Elle utilise de fausses normes.

**M. Jacques Henriët.** Très bien !

**M. Hector Viron.** Voulez-vous me permettre de vous interrompre, monsieur le ministre ?

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Viron, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Hector Viron.** Certes, la CGT n'utilise pas les mêmes normes que vous. Je voudrais néanmoins rappeler deux chiffres qui éclaireront un peu ce débat.

En juillet 1974, le nombre des demandeurs d'emploi — statistiques officielles — était de 480 000. Aujourd'hui, vos statistiques le situent à 1 205 000, soit deux fois et demie de plus. Peut-être la CGT utilise-t-elle des statistiques qui ne sont pas les vôtres, mais la comparaison entre 1974 et aujourd'hui suffit à prouver que le nombre de chômeurs est très important, que la situation dans notre pays est très grave et que c'est là le résultat de la politique que le Gouvernement mène depuis 1974.

**M. Jacques Eberhard.** Très bien !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Monsieur Viron, vous venez de faire la preuve que vous détournez la question, car je n'ai pas abordé le problème que vous posez maintenant. J'ai simplement dit que les normes utilisées par la CGT ne sont pas celles du Bureau international du travail. Vous répondez à côté ; c'est en général la méthode que l'on emploie quand on a peur d'aborder les problèmes de face.

**M. Jacques Eberhard.** Il n'y a pas de représentant de la CGT ici !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** M. Viron s'est référé aux chiffres utilisés par la CGT. Or, en appliquant — on ne sait pourquoi — un coefficient de 1,28, la CGT oublie sim-

plement que, parmi les demandeurs d'emploi, il y en a qui, d'après les études de l'INSEE, ne sont pas des demandeurs réels du fait des retards de radiation existants.

M. Viron ajoute, et c'est le comble, cent mille demandeurs d'emploi qui ne sont autres que des personnes en préretraite.

Voilà déjà un premier élément, monsieur Viron, qui enlève beaucoup de valeur à vos critiques.

Par ailleurs, vous avez rapproché le problème de Berliet du pacte national pour l'emploi. Je suis au regret de vous dire que ce sont deux choses différentes. Le pacte national pour l'emploi avait pour objectif de répondre au problème des jeunes ; le problème de Berliet est tout autre. Mais, enfin, cela vous arrange de mêler les problèmes.

Vous avez également parlé des difficultés dans les industries. Certes, un certain nombre d'entre elles doivent évoluer. Vous le savez, mais vous ne voulez pas le reconnaître.

Ce qui m'inquiète, dans vos interventions, c'est que, finalement, si l'on vous écoutait, jamais l'activité économique n'évoluerait, tout serait fossilisé, aucun progrès ne serait enregistré.

Je constate que, de plus en plus, le parti communiste, en voulant défendre des intérêts acquis, devient le parti le plus conservateur de France.

Je suis obligé de constater aussi que le parti communiste, dans son désir de voir augmenter sans arrêt le nombre de demandeurs d'emploi, en arrive à devenir l'allié objectif des fraudeurs. (Rires sur les travées communistes.)

**M. Hector Viron.** Tenir de tels propos est indécent !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** C'est pourtant la vérité !

**M. Charles Lederman.** Apportez un commencement de preuve. citez un fait !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Ce qu'il y a de grave, monsieur Viron, dans les attitudes que vous prenez et que prend votre parti, c'est que vous refusez les problèmes que tout homme et que toute femme lucides est obligé de prendre en compte pour essayer de résoudre les problèmes qui se posent à tous les pays développés, qu'ils soient de l'Est ou de l'Ouest. Ne vous y trompez pas, la crise que connaissent nos pays de l'Ouest existe aussi dans les pays de l'Est !

A force de refuser la discipline, vous obligerez les syndicats à accepter ultérieurement des baisses du niveau de vie, comme certains pays proches du nôtre ont été obligés de le faire. Ainsi, dans l'un de ces pays où le parti communiste participe, de près ou de loin, à la gestion des affaires, c'est une politique exactement contraire à celle que vous proposez qui a dû être mise en place.

**M. Jacques Eberhard.** Voilà comment on écrit l'histoire !

**M. le président.** Gardez votre calme, monsieur Eberhard !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Monsieur Méric, vous avez beaucoup parlé du pacte national pour l'emploi, et je vous en remercie. C'est un problème qui nous tient tous à cœur. Vous avez pu remarquer — j'ai été très touché de vous l'entendre souligner — que je n'ai, à aucun moment, fait preuve de triomphalisme.

**M. Charles Lederman.** Oui, c'est vrai !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Il y en a qui sont honnêtes !

Partant d'un million de demandeurs d'emploi à la fin du mois de juin, et compte tenu de l'arrivée de 650 000 jeunes sur le marché du travail, si le Gouvernement n'avait pas proposé au Parlement, qui l'a adoptée, la loi du 5 juillet 1977, nous compterions aujourd'hui de 300 000 à 400 000 demandeurs d'emploi de plus.

Corrigée des variations saisonnières, la situation s'est améliorée au cours des mois de septembre et d'octobre, bien qu'en valeur brute, les chiffres aient continué à s'élever. Le contraire eût été étonnant avec l'arrivée brutale, je le disais, d'une vague de 650 000 personnes sur le marché du travail.

Si nous tenons compte des variations saisonnières, c'est parce que le marché du travail est fluctuant à longueur d'année et que les statisticiens de l'INSEE ont mis au point un système qui permet d'établir des comparaisons valables.

Grâce au pacte national pour l'emploi des jeunes, mis en place pendant les mois de septembre et d'octobre, l'écoulement de cette vague énorme qui nous est arrivée à partir des mois d'août et de septembre s'est résorbé deux fois plus vite cette année que l'année précédente.

Quelle sera la situation à la fin de l'année ? Je fais comme vous, monsieur Méric, je surveille à la fois avec intérêt et appréhension ce qui va se passer. Il n'y a que ceux qui croient détenir la vérité infuse qui pourraient, aujourd'hui, devant les problèmes qui sont les nôtres, être rassurés.

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Ce n'est pas mon cas !

**M. Christian Boullac, ministre du travail.** Quel était l'objectif du pacte national pour l'emploi ? Il était de permettre à tous les jeunes arrivant sur le marché du travail et venant, soit de l'appareil éducatif, soit du service national, de trouver un emploi ou une formation débouchant sur un emploi.

Ce problème de l'emploi, monsieur Méric, nous allons le retrouver, je le crains, pendant longtemps encore, car il nécessitera de nombreuses années d'efforts et une révision complète de notre appareil économique pour l'adapter aux nouvelles données internationales qui ont été rappelées dans cette assemblée.

M. Hoeffel a demandé ce qui se passera à la fin de la période du pacte, c'est-à-dire en juin ou juillet de l'année prochaine. Je voudrais le rassurer et en même temps clarifier les choses.

A l'heure actuelle, les effets non négligeables du pacte national pour l'emploi se traduisent par un pourcentage d'embauche oscillant entre 40 et 50 p. 100.

De plus, le pacte national pour l'emploi prévoyait des efforts importants en matière de formation professionnelle. Vous savez tous comme moi que la France manque de professionnels de qualité, à raison probablement d'une centaine de milliers de postes. La loi que vous avez votée permet, par des formations longues, de répondre à ces besoins et de déboucher sur des emplois.

Si vous analysez les résultats obtenus par l'association pour la formation professionnelle des adultes, vous constatez qu'un pourcentage très important des jeunes qui ont eu recours à cette association et aux stages qu'elle organise trouvent un emploi la plupart du temps dans le mois qui suit.

J'ai demandé aux préfets de réunir régulièrement les comités départementaux pour la formation professionnelle et l'emploi, comités auxquels participent les organisations syndicales, de façon à voir si les formations et les stages mis en place correspondent aux besoins réels des régions et des départements.

J'ajoute qu'un effort particulier a été fait en matière d'apprentissage. Vous savez tous, comme moi-même, que nous manquons, en France, d'environ 200 000 ouvriers artisans. C'est la raison pour laquelle vous avez voté une loi sur l'artisanat au mois de juin dernier, loi dont les effets sont assez remarquables et qui débouche sur des emplois réels.

En ce qui concerne les stages pratiques en entreprise, ils laissent à la fois au salarié et à l'employeur, pour un temps limité, la possibilité d'une prise de contact et donnent le moyen d'expérimenter le travail en commun. Ce sera d'ailleurs — j'ai déjà eu l'occasion de le dire en commission — une des voies permettant aux chefs d'entreprise et aux jeunes filles, par exemple, de s'habituer à un travail différent du travail féminin classique. Je peux vous dire, aujourd'hui, qu'un pourcentage important de ces stages pratiques déboucheront sur des emplois. Vous savez que j'en suis à mon trente-neuvième voyage en France, que j'ai vu des milliers de chefs d'entreprise, des centaines de syndicalistes, des milliers d'administrateurs dépendant de nos ministères : je peux vous assurer qu'une grande partie de ces stages pratiques déboucheront sur des emplois. Par conséquent, monsieur Hoeffel, je tiens à vous rassurer.

Cela étant dit, je peux affirmer clairement, ici même, que le pacte national pour l'emploi ne peut être qu'un élément parmi d'autres, et qu'en réalité le problème de l'emploi à échéance lointaine nécessitera des années d'efforts, et tous ceux qui disent le contraire répandent dans le pays des idées fausses.

Je voudrais, maintenant, répondre à MM. Jung et Henriet qui, eux, ont abordé fort justement le problème à plus long terme. En particulier, M. Jung se posait la question de savoir si, par solidarité, pour dix emplois créés, il ne serait pas possible d'occuper onze ou douze salariés.

Cela pourrait être réalisé par le biais de la réduction du temps de travail, mais à condition que, par solidarité, effectivement, ceux dont le temps de travail serait diminué acceptent de moins gagner, sinon nous retournerions vers l'inflation. Au cours de la période intermédiaire que j'évoquais tout à l'heure, une telle voie devrait, me semble-t-il, être recherchée en collaboration avec les organisations syndicales.

Je vous remercie, monsieur Jung, d'avoir eu le courage, que je crois avoir moi-même, de dire la vérité sur le chômage.

En ce qui concerne le « corset », il est certain qu'une volonté trop grande de protéger les salariés, notamment dans des entreprises en difficulté, aboutit à l'effet inverse de celui qui est recherché. C'est la raison pour laquelle je m'insurge contre ceux qui, quoi qu'il arrive, refusent d'admettre la vérité. Dans certains cas, l'opposition manifestée par des partis ou des syndicats à des licenciements touchant de 100 à 150 personnes dans des entreprises qui en occupaient mille, a abouti à la disparition de l'entreprise, donc à la suppression des mille emplois. J'appelle cela du gâchis.

En ce qui concerne le délicat problème des charges sociales, monsieur Jung, une étude avait été demandée au commissariat au Plan, et les résultats nous ont été remis voilà quelques semaines. La difficulté est que lorsque vous voulez donner à Pierre, vous devez enlever à Paul. Il faut donc considérer avec beaucoup d'attention les conséquences qu'une modification de base des charges sociales pourrait avoir sur l'économie générale.

L'étude du commissariat du Plan introduit déjà des éléments fort intéressants, mais qui ne m'apparaissent pas suffisants. Je voudrais avancer prudemment dans ce domaine pour qu'il n'arrive pas ce que l'on a connu à propos de la taxe professionnelle. Nous pourrions être amenés à demander l'avis du Conseil économique et social, où se trouvent réunies toutes les forces vives du pays. C'est précisément là que la confrontation de Pierre et de Paul ne manquerait pas d'éclairer le débat.

Je voudrais dire un mot au sujet des 90 p. 100. Monsieur Jung, je crois qu'il a été bon que les partenaires sociaux se mettent d'accord pour indemniser à 90 p. 100, mais je ne sais pas s'il faut bien parler d'un tel pourcentage car, dans certains cas, il s'agit de 105, voire de 110 p. 100 en raison du non-paiement de certaines charges sociales ; aussi semble-t-il que l'on soit allé un peu loin.

Je ne trouve pas choquant que la collectivité ait décidé de faire un effort en faveur des salariés en difficulté, car c'est grâce à la productivité et au fait que notre appareil économique s'adapte aux besoins évolutifs du monde et à ceux de notre pays que, peu à peu, notre niveau de vie a pu augmenter.

Un certain nombre de personnes souffrent de cette évolution, notamment les licenciés pour cause économique, et il est bien normal que la collectivité aide les victimes de cet accroissement de productivité qui profite à l'ensemble des Français.

Là où je vous retrouve, en revanche, c'est pour estimer que le système mis en place voilà quelques années n'est pas suffisamment incitatif à la reprise du travail. A mon avis, c'est ce point qu'il faut revoir.

Peu à peu, vous le savez, l'évolution se fait dans les esprits. Je vous rappelle néanmoins qu'il s'agit d'un accord entre partenaires sociaux. Ce n'est que lorsque ces derniers seront prêts à discuter de l'ensemble du problème que nous pourrions effectivement avancer. C'est ce que j'avais été amené à dire tout à l'heure.

M. Henriet se souviendra sans doute que j'ai déclaré, tout à l'heure, qu'effectivement nous explorions plusieurs possibilités d'action pour permettre le réel exercice du choix entre la vie professionnelle et la vie familiale, tout en respectant la liberté des couples et des individus. Par conséquent, un certain nombre de voies que vous avez tracées, qu'il s'agisse du salaire maternel d'éducation ou d'une indemnité versée à la femme élevant ses enfants en compensation du salaire qu'elle pourrait percevoir par ailleurs, constituent des éléments que nous devons prendre en considération.

Contrairement à ce que vous pouvez penser, monsieur Henriet, il n'y a pas du tout de *miet* de ma part pour la mise à l'étude de ces propositions. J'estime, tout au contraire, que c'est cette voie qui est la bonne. Certes, il conviendra d'en apprécier ensemble le coût et les modalités, mais c'est certainement dans cette direction que nous devons nous orienter dans les années qui viennent.

**M. Jacques Henriet.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**M. Christian Boullac, ministre du travail.** Je voudrais maintenant en arriver à un sujet qui me tient à cœur et qui domine beaucoup de mes réflexions, sujet qu'ont abordé MM. Hoeffel, Bohl et Perron : je veux parler du problème des accidents du travail, d'une part, et des handicapés, d'autre part.

En ce qui concerne les handicapés, M. Bohl a bien voulu rappeler que voilà quelque temps j'ai inauguré, tout près de Metz, un atelier protégé remarquable. A cette occasion, j'ai été amené à faire le point de notre action au cours de ces derniers mois, notamment en ce qui concerne la mise en application de la loi sur les handicapés.

Vous savez que depuis le mois d'août, les COTOREP commencent à fonctionner dans la France entière. Je leur ai donné, pour ce faire, des moyens par anticipation sur le budget de 1978. Je crois pouvoir vous promettre que les décrets d'application seront publiés avant la fin de cette année. Ainsi, les handicapés pourront prétendre travailler comme les autres.

Nous nous sommes trouvés en face d'hommes et de femmes qui, malgré des handicaps physiques terribles désirent travailler. Quand on a vu cela, on ne peut pas rester indifférent et ne pas tout faire pour insérer ces hommes et ces femmes dans l'activité économique de notre pays, ce qui sauvegarde leur dignité.

J'en viens maintenant au domaine des accidents du travail, et c'est en même temps à MM. Perron et Bohl que je vais répondre.

Vous avez tous les deux parlé avec passion et gravité d'un problème qui ne peut laisser personne indifférent. Je vous demande d'admettre, comme allant de soi, qu'un ministre du travail est le dernier, précisément, à rester indifférent face à ce fléau. Je ne peux pas répondre sur chacun des points que vous avez traités, mais je souhaite fournir quelques précisions pour éclairer complètement votre assemblée.

Tout d'abord, il faut du temps pour parvenir à sortir les textes d'application de la loi du 6 décembre 1976. Vos rapporteurs ont signalé que des décrets importants avaient déjà été publiés — je n'en énumérerai pas à nouveau la liste — mais vous voudriez éventuellement que des mesures législatives ou réglementaires soient prises dans les domaines où ce n'est pas encore le cas. Je puis vous préciser que d'ores et déjà, votre souhait est pratiquement exaucé, car un décret récent prévoit que l'inspection du travail pourra mettre en demeure les chefs d'entreprise de rétablir la sécurité, même lorsqu'ils n'auront violé aucune disposition législative ou réglementaire existante.

C'est un élément fondamental. Cela signifie que les inspecteurs du travail pourront, en vertu de la loi que vous avez votée voilà un an et demi et des décrets d'application subséquents, faire face à toute situation dangereuse.

J'ajoute que plusieurs décrets importants sont prêts à être soumis au conseil supérieur de la prévention des risques professionnels ; ils concernent la formation des salariés à la sécurité, les substances explosives et les services de médecine du travail. Tout cela va sortir dans un temps très limité.

Evidemment, on peut me dire : « Qu'attendez-vous pour les publier ? » Eh bien, j'attends que toutes les parties intéressées me fassent connaître leur avis.

Je vous demande de croire, monsieur Perron, que s'agissant de matières aussi graves — et vous le savez par expérience — la précipitation serait néfaste. Mais sous réserve de ces remarques ces textes vont sortir dans un délai très bref.

Vous avez fait observer, monsieur Perron, que l'ANACT manquerait de moyens. Vous savez qu'elle a connu une croissance rapide en 1976 et 1977. Cette année, il s'agira simplement d'une actualisation, car nous avons pu constater qu'aller plus vite ne servirait à rien. Il faut laisser à cet organisme le temps de s'adapter. Par ailleurs, vous avez constaté qu'il n'est pas connu sur la place publique ; mais ce n'est pas nécessaire ; ce sont surtout les chefs d'entreprise qui doivent le connaître puisque ce sont eux qui, en liaison avec les syndicats, font appel à lui. Jusqu'à présent, cet organisme a déjà permis de répondre à beaucoup de demandes et, si nous en sentons le besoin, nous irons plus loin, je peux vous le garantir.

En ce qui concerne la dotation insuffisante du service central de protection contre les rayonnements ionisants, je veux simplement vous citer un chiffre. En réalité, ce service reçoit bien 934 000 francs sur titre de mon budget, mais également six millions de francs du budget du ministère de la santé ; il faut rapprocher les deux pour avoir le total de ses disponibilités.

Enfin, comme M. Méric, vous avez insisté sur la nécessité d'une campagne d'information dans ce domaine. Je suis entièrement d'accord car je suis convaincu que ce problème de la sécurité du

travail nécessite une prise de conscience de l'ensemble des travailleurs, des chefs d'entreprise et de la collectivité en général. Par conséquent, je soumettrai, dans quelques semaines, les principes d'une telle campagne au conseil supérieur de la prévention des risques professionnels.

Telles sont, monsieur le président, messieurs les sénateurs, les réponses que je voulais faire aux sénateurs qui ont bien voulu intervenir dans ce débat.

Je voudrais terminer en vous disant que nous sommes dans une situation difficile — il serait inutile de le nier — mais c'est une situation que connaissent tous les pays développés, tous sans exception. Simplement, dans certains, elle est reconnue, tandis que dans d'autres, elle peut être camouflée. Cette situation est due à une situation internationale que vous connaissez tous.

Je crois — et là, oublions nos querelles, oublions nos passions — que le retour du plein emploi exigera un long travail en commun. Bien sûr, on peut toujours mettre l'accent sur ce qui ne va pas. On peut parler des 212 000 licenciements pour raison économique de 1976. On oublie de dire que dans le même temps 455 000 emplois ont été créés, c'est-à-dire qu'en 1976 on en enregistré finalement une croissance nette des effectifs de 243 000 unités.

L'année 1977 sera certainement moins bonne, mais il faut bien reconnaître qu'un certain nombre de données économiques s'imposeront à tout gouvernement quel qu'il soit et que ceux qui ne veulent pas regarder la vérité en face risquent, un jour, de paraître criminels aux yeux du pays.

En revanche, si nous voulons, ensemble, envisager la situation telle qu'elle est, si nous voulons, avec lucidité, accepter les conditions qui sont imposées à notre économie, laquelle fait obligatoirement partie d'un ensemble plus vaste, je suis persuadé qu'après un long effort, après avoir mené une âpre bataille, la nation pourra répondre à un défi peut-être plus difficile à relever que ne l'a été celui de notre génération pour la reconstruction de notre pays après la guerre, puis pour l'ouverture de ses frontières dans le cadre du Marché commun.

Si notre pays est capable d'aborder ce défi avec courage, je suis persuadé que nous retrouverons progressivement la voie du progrès économique et, par conséquent — je terminerai par ces mots très importants aux yeux du ministre du travail — la voie du progrès social. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.*)

**M. Hector Viron.** Je demande la parole.

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

**M. Hector Viron.** Monsieur le ministre, je vous sais coutumier du fait, car ce n'est pas la première fois que vous tentez d'éluider les questions en en posant d'autres. Aussi, je vous conseille, à vous et à vos services, de relire ce que j'ai dit ce matin — même si c'est gênant pour le Gouvernement, mais c'est le reflet de la réalité — sur le problème de l'emploi que vous cherchez à esquiver.

J'ai pris mes exemples non seulement dans les statistiques de votre ministère, mais aussi dans celles établies par vos services implantés dans les grandes régions industrielles.

Je constate que vous ne répondez pas aux questions, alors que, même en se fondant sur vos statistiques, un problème est posé : le nombre des chômeurs, dans ce pays, est passé de 480 000 en juin 1974 à 1 205 000 en octobre 1977.

Il faut bien reconnaître que le pouvoir en place n'a pas su juguler ce fléau qu'est le chômage. Or on ne peut pas faire supporter la responsabilité de cette situation aux organisations syndicales ou à l'opposition, car, en trois ans, toutes les mesures prises par le pouvoir n'ont pas pu enrayer le chômage qui continue à progresser dans le pays.

Pour ces raisons, nous voterons contre ce budget qui ne nous semble pas un budget d'incitation à l'emploi mais qui est surtout, dans ses grandes lignes, un budget d'aide au chômage.

Cela ne nous suffit pas et, en regardant la vérité en face, comme vous venez de nous le demander, nous pensons que seul un véritable changement de politique en France apportera des solutions durables au problème de l'emploi, ce que le pouvoir en place n'a pas réussi à faire depuis des années. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Je demande simplement à M. Viron d'aller se renseigner auprès de M. Berlinguer.

**M. Hector Viron.** Nous sommes en France, pas en Italie !

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

Nous allons examiner les crédits concernant le ministère du travail, I. — section commune, et figurant aux états B et C.

#### ETAT B

**M. le président.** « Titre III : moins 728 757 011 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le crédit du titre III.

(Ce crédit est adopté.)

#### ETAT C

**M. le président.** « Titre V : autorisations de programme : 41 720 000 francs ». — (Adopté.)

« Crédits de paiement : 18 880 000 francs. » — (Adopté.)

Nous allons maintenant examiner les crédits concernant le ministère du travail, II - travail, et figurant aux états B et C.

#### ETAT B

**M. le président.** « Titre III : ... plus 147 259 368 francs. »

La parole est à M. Schumann.

**M. Maurice Schumann.** Monsieur le ministre, vous savez toutes les raisons pour lesquelles vous bénéficiez de ma part d'un préjugé favorable. J'ai été votre prédécesseur comme ministre d'Etat chargé des affaires sociales. Je mesure donc toutes les difficultés de votre tâche.

Avant de me prononcer sur les crédits de votre ministère figurant au titre III, je voudrais vous poser deux questions précises. La première porte sur la situation de l'emploi dans la région que je représente. Nous avons entendu, ce matin, M. Viron. Tout le monde sait, à commencer par notre collègue lui-même, que, sur les objectifs, les intentions, les moyens, le désaccord entre lui et moi est sans nuance.

En revanche, la partie descriptive et analytique du discours qu'il a prononcé ce matin, pour ce qui concerne, je me répète à dessein, la région du Nord-Pas-de-Calais, que je connais bien, est malheureusement, dans l'ensemble, conforme à la réalité, ce qui me conduit à poser une question précise à M. le ministre.

Dans la région de Dunkerque en particulier, une grande angoisse règne : 40 p. 100 des effectifs de Flandres-Industrie viennent d'être touchés par des mesures de licenciement, et cela à un moment où la conjoncture se prête aussi mal que possible au succès de tentatives de reclassement.

Vous faciliteriez un peu — je n'en dis pas plus — la solution du problème si vous faisiez en sorte que les salariés des industries de la réparation navale et de la construction navale puissent bénéficier de la préretraite à cinquante-six ans et huit mois, comme ceux de la sidérurgie du Nord et de la Lorraine.

Ma deuxième question devrait s'adresser au ministre de l'industrie, je le sais, mais nous avons déjà discuté de son budget, et les propos tenus tout à l'heure par M. Bohl m'enhardissent à interroger le Gouvernement à travers votre personne, monsieur le ministre.

La semaine dernière, un certain nombre de malades ont failli trouver la mort dans une clinique de l'agglomération lilloise par suite de l'interruption du courant électrique. Je suis absolument convaincu qu'il n'est pas à Electricité de France un seul salarié, quelle que soit l'organisation syndicale à laquelle il appartienne, et quelle que soit l'importance légitime qu'il attache à l'exercice du droit de grève, qui soit prêt à assumer un pareil risque.

Je demande donc au Gouvernement quelles négociations il est prêt à entreprendre, quelles mesures il est disposé à adopter pour éviter que, dans quelque établissement hospitalier public ou privé que ce soit, l'interruption du courant ne risque d'entraîner la mort de malades totalement étrangers au conflit social qui serait la cause tragique de leur décès.

Vous venez de nous demander, monsieur le ministre, d'oublier nos querelles. Le lieu privilégié de toute trêve n'est-il pas la chambre et le lit d'hôpital ? (Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UCDP et à droite.)

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Je demande la parole.

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

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Dans des secteurs comme la construction navale, on peut envisager la préretraite à l'âge de cinquante-six ans et huit mois, comme dans la sidérurgie. En effet, ce secteur connaîtra une régression durable et nous devons trouver des solutions humaines.

Votre proposition ouvre une possibilité intéressante et mérite d'être approfondie. Il faudra cependant qu'elle soit examinée avec l'UNEDIC, qui gère le régime d'assurance chômage et la préretraite. En effet, l'UNEDIC a été amenée, dans le cadre de la négociation entre la sidérurgie et les syndicats, à accepter la prise en charge de cette préretraite.

Cette proposition devra également être examinée avec les entreprises puisque la prise de la préretraite à cet âge implique que l'employeur apporte lui-même un complément, comme cela a été le cas pour la sidérurgie.

Je peux vous garantir, en tant que ministre du travail, que le maximum sera fait pour garantir aux travailleurs les plus grandes possibilités de reclassement, sinon d'indemnisation. Toutefois, ce que vous avez envisagé me paraît devoir être étudié ensemble.

J'en viens à votre deuxième question, monsieur Schumann. La grève actuelle à Electricité de France a eu, vous le savez, comme point de départ des mobiles politiques. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est M. Edmond Maire qui l'a affirmé publiquement le 15 novembre dernier. Par conséquent, la grève du 1<sup>er</sup> décembre et celles qui vont suivre constituent un détournement du droit de grève.

L'ensemble du pays doit s'élever contre de tels agissements. Je vous rappelle qu'il y a quelques années, à la suite de coupures de courant qui avaient soulevé l'indignation de la France entière, les salariés d'Electricité de France avaient pris conscience qu'il ne suffisait pas que certains salariés se mettent en grève pour que les autres salariés les approuvent, car le fait d'appartenir à une entreprise publique implique des devoirs à l'égard de la nation.

**M. Jacques Henriot.** Très bien !

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** L'ensemble du pays doit donc faire comprendre aux salariés d'Electricité de France qui se sont mis en grève et qui sont parmi les mieux traités du monde du travail — c'est particulièrement vrai en province — qu'ils ont des devoirs à l'égard de la collectivité et que, s'ils ne les remplissent pas, la collectivité tout entière sera contre eux. (Applaudissements à droite et sur les travées du RPR.)

**M. Jacques Henriot.** Et les rejettera !

**M. Hector Viron.** Je demande la parole.

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

**M. Hector Viron.** Monsieur le ministre, je laisse à M. Edmond Maire la responsabilité de ses déclarations mais, si les salariés d'EDF — tous syndicats réunis — ont décidé des mouvements de grève, c'est parce qu'ils ont des revendications à faire prévaloir. Cependant, ils ne demandent qu'à négocier.

Dans quelques jours doit avoir lieu une grève des cheminots, faute d'avoir obtenu une négociation concernant le nombre d'agents travaillant sur les locomotives. Mais les syndicats de cheminots, eux aussi, ne demandent qu'à négocier ; ils y sont prêts à tout moment.

Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour répondre à M. le ministre que la coupure de courant concernant la clinique en question n'a pas été de la responsabilité des syndicats. Cet établissement aurait dû être branché sur un secteur prioritaire, normalement déterminé par la direction d'EDF. Les syndicats ne peuvent donc être mis en cause si la clinique n'a pas été répertoriée. Ils ont beaucoup regretté cet incident.

Il serait nécessaire que les secteurs prioritaires soient vérifiés afin que de tels faits ne se reproduisent plus. Mais il en va de la responsabilité de la direction d'EDF.



**M. Jacques Eberhard.** Monsieur le ministre, vous le savez, mais vous ne le dites pas.

**M. Jean Mézard.** Je demande la parole.

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

**M. Jean Mézard.** En même temps que j'expliquerai mon vote, je poserai une brève question à M. le ministre.

Je voterai, bien entendu, ce budget. Il ne saurait être question pour moi d'agir autrement, d'une part, parce que, membre de la commission des affaires sociales, il est normal que je soutienne l'excellent rapport de M. Méric, que nous avons approuvé en commission, et, d'autre part, parce que j'apprécie vos efforts, monsieur le ministre, dans la lutte contre les accidents du travail.

Mais, à ce sujet, je trouve que la place réservée aux accidents du travail agricole est bien faible.

Je rappelle que l'outil le plus meurtrier de tous, celui qui tue un Français chaque jour, c'est le tracteur agricole.

**M. André Méric, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Jean Mézard.** La question que je vous pose à ce sujet est la suivante : envisage-t-on des mesures de contrôle plus sévères sur la fabrication et la livraison et même sur la commercialisation des tracteurs agricoles ? Peut-être la situation a-t-elle changé depuis l'an dernier, mais on a vu apparaître sur le marché des tracteurs étrangers, vendus à un prix inférieur à celui des tracteurs français, qui n'offraient pas cependant la même protection contre les accidents du travail.

Telle est la question que je voulais vous poser, monsieur le ministre, en répétant que notre groupe unanime votera ce budget. (*Applaudissements à droite et sur les travées de l'UCDP et du RPR.*)

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Je demande la parole.

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

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Effectivement, monsieur Mézard, l'opinion publique a peu conscience que le tracteur agricole est un engin dangereux ; circulant sur des terres à déclivités très variables, il lui arrive fréquemment de se retourner, en effet, entraînant la mort de celui qui le conduisait.

Vous savez qu'un texte a rendu obligatoires, depuis moins d'un an, les arceaux de sécurité sur les tracteurs agricoles ; mêmes les tracteurs étrangers sont soumis à cette obligation. Ces arceaux, assez semblables à ceux qui sont posés sur les voitures automobiles, doivent éviter les accidents mortels.

**M. Guy Petit.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Guy Petit.

**M. Guy Petit.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe de l'union des républicains et des indépendants votera les crédits qui lui sont demandés par M. le ministre du travail.

Il est facile, lorsqu'on est dans l'opposition, de formuler des critiques, sans définir par ailleurs des solutions autrement qu'en affirmant qu'il faut une autre politique et une autre société. Quelle politique ? Quelle société ? Nous n'en savons rien !

J'ai déjà eu l'occasion, le jour de la déclaration de politique générale de M. le Premier ministre en mai dernier, de signaler au Sénat certains faits précis, que personne n'a contestés, sur l'origine du chômage non seulement en France, mais dans les pays occidentaux et, plus généralement, dans les pays qui ont atteint un grand développement économique, ainsi que l'a dit M. le ministre. En l'espace de vingt ou vingt-cinq ans, il y a eu un tel progrès, dû à l'action des gouvernements des différents pays — pas tous de même nuance politique, d'ailleurs — et aux découvertes technologiques, que l'ensemble de ces pays, après avoir connu leur crise de croissance, sont maintenant en pleine période de réadaptation.

Dans une première phase, qui peut durer des années, tout progrès technologique massif, intervenant dans quelque domaine que ce soit, entraîne une diminution du travail de l'homme ; c'est une évidence qui s'est vérifiée partout. Les sociétés doivent alors s'adapter pour rattraper cette avance trop rapide et procéder à une redistribution équilibrée du travail.

Le professeur Henriot, tout à l'heure, dans son remarquable discours, a insisté sur les répercussions du travail féminin. Il est un fait qui n'est contesté par personne : entre 1938 et 1976

le nombre des femmes qui ont recherché un emploi a augmenté d'un million en France. Comment s'étonner, dans ces conditions, des progrès du chômage pendant cette période ? Si les demandes d'emploi ont augmenté, c'est pour des raisons tout à fait légitimes. Les femmes veulent travailler, même si elles sont mariées, même si elles sont mères de famille, parce que deux salaires valent mieux qu'un.

Il ne suffit pas, pour trouver les remèdes, d'ouvrir un tiroir, de distribuer des papiers, de produire des propositions de loi.

**M. Raymond Courrière.** Voilà l'explication du chômage !

**M. Guy Petit.** Je vous demande de ne pas m'interrompre. Je ne le fais pas, moi. D'ailleurs, monsieur Courrière, je n'aime pas vous interrompre, car la plupart du temps vous ne répondez pas très poliment, pardonnez-moi de vous le dire.

**M. Raymond Courrière.** Je demande la parole, car je ne peux admettre ces propos.

**M. le président.** Je vous la donnerai à la fin de la séance, monsieur Courrière, pour fait personnel.

**M. Guy Petit.** Je conclus en disant que si la situation est difficile, c'est pour tous les motifs que j'ai évoqués.

M. le ministre a eu raison de dire qu'il fallait oublier les querelles inévitables — comme je suis prêt à oublier les mots que nous avons échangés M. Courrière et moi, à l'instant même...

**M. Raymond Courrière.** Moi, je n'oublie pas !

**M. Guy Petit.** ... et rechercher les vérités objectives. Or ce ne sont pas les changements promis qui modifieront une situation fondamentalement mauvaise. Il faudrait des années pour l'améliorer, des années de travail opiniâtre, des années de travail loyal, accompli par tous.

Un bon remède au chômage féminin me semble être la création d'un salaire maternel. Voilà de l'argent qui ne serait pas gaspillé ! Et si l'on songe aux indemnités de chômage qui sont versées, cela n'augmenterait pas les dépenses de l'Etat.

Dans cette période difficile, nous voterons vos crédits. Il est des moments, en effet, où il faut avoir le courage de ses idées politiques. Nous pensons que le Gouvernement actuel, que ce soit dans le domaine que vous représentez, monsieur le ministre, ou dans un autre, est, de très loin, le moins mauvais, c'est même le meilleur que l'on puisse avoir actuellement en France. Par conséquent, nous le soutiendrons par nos votes. (*Applaudissements à droite.*)

**M. Hubert Martin.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Hubert Martin.

**M. Hubert Martin.** Je voterai, monsieur le ministre, votre budget malgré les difficultés que l'on rencontre dans de nombreuses régions françaises.

La commune de Briey, dont je suis l'élu, est entourée par la sidérurgie et les mines de fer. Ces deux secteurs ont connu des crises depuis 1963 : ce fut d'abord celle des mines, ensuite celle de la sidérurgie, maintenant, de nouveau, celle des mines.

J'ai entendu dire ces jours-ci — j'aurais voulu poser la question au ministre de l'industrie, mais l'information ne m'était pas parvenue lorsque nous avons discuté son budget — que plusieurs mines allaient être en difficulté parce qu'elles avaient trop de stocks et que les banques allaient refuser de leur avancer l'argent nécessaire pour assurer la paie des mineurs.

Une mine située à cinq kilomètres de chez moi — où j'ai commencé ma carrière médicale, c'est pourquoi je suis particulièrement sensible à ses difficultés — va fermer le 1<sup>er</sup> mars 1978. Comme sa direction est belge, je ne sais pas si le Gouvernement peut intervenir valablement. Mais je voudrais que vous soyez attentif au sort de ces mineurs qui voudraient obtenir des avantages comparables à ceux qu'ont obtenus les travailleurs de la sidérurgie et de la marine marchande où, paraît-il, des conditions particulières ont été accordées pour la retraite et la pré-retraite.

**M. Maurice Schumann.** Pas encore.

**M. Hubert Martin.** C'est en tout cas prévu.

Je voudrais vous signaler, par ailleurs, que les Domaines procèdent actuellement à l'estimation des maisons habitées par ces mineurs. Pourtant, on leur avait garanti qu'ils y vivraient jusqu'à la fin de leurs jours. Est-il normal que l'entreprise belge vende ces maisons au prix des Domaines ?

J'estime qu'il conviendrait de consentir un effort en faveur de ces mineurs, comme cela a été fait dans d'autres mines.

Il est une autre question que j'aurais voulu poser à M. le ministre de l'industrie. J'ai entendu dire qu'actuellement les Suédois vendraient du minerai à perte. Est-ce vrai ? Est-ce faux ?

C'est pourquoi je demande qu'il soit procédé à des enquêtes et que le Gouvernement se montre particulièrement vigilant. *(Applaudissements à droite.)*

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Je demande la parole.

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

**M. Christian Beullac, ministre du travail.** Monsieur le sénateur, je ne peux pas répondre à toutes les questions que vous avez posées. Je les ai notées et je demanderai à M. Monory de vous adresser une réponse personnelle.

Je voudrais simplement vous dire qu'il existe, effectivement, des évolutions contre lesquelles il serait mauvais d'aller, et vous avez bien voulu le reconnaître. Refuser d'admettre que la situation de telle entreprise la conduit irrémédiablement à la régression aboutit à faire payer à la collectivité nationale une sorte de subside permanent à cette industrie en difficulté.

Il est de bonne gestion, pour l'ensemble du pays et pour l'amélioration du niveau de ses habitants, d'accepter ces évolutions et de ne pas se crispier sur des situations acquises.

Cela dit, nous avons plusieurs devoirs.

Nous devons tout d'abord éviter que les concurrences auxquelles sont soumises ces industries déclinantes soient des concurrences sauvages. Vous avez pu constater que le Gouvernement, que ce soit dans le textile ou dans d'autres domaines, intervient dans ce sens.

Ensuite, nous devons limiter les conséquences économiques de ces régressions. Vous pouvez constater que, chaque fois, nous faisons tout notre possible pour qu'il en soit ainsi. Quand les houillères du Nord et du Pas-de-Calais, par exemple, ont été amenées à réduire leur production, voici dix ans, l'effort d'aménagement du territoire qui a été consenti a été considérable. Peut-être n'a-t-il pas été suffisant, compte tenu des nouvelles régressions prévisibles, mais la solidarité nationale a joué. De même, récemment, les députés et les sénateurs de toutes tendances ont été amenés à reconnaître que l'effort accompli en faveur de la Lorraine pour limiter les conséquences sociales des nécessaires régressions avait été considérable.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Charles Lederman.** M. Viron a apporté tout à l'heure une démonstration qui me semble parfaitement claire à M. le ministre du travail concernant les chiffres du chômage. Je pense qu'il faut y revenir, dans la mesure où, dans sa réponse, le ministre a indiqué que certains emplois avaient été créés et que, pour l'année 1976, ces créations d'emplois seraient en nombre supérieur à celui des licenciements qui ont été opérés.

Il faut rappeler que, du jour où M. Giscard d'Estaing a été élu, c'est-à-dire de juin 1974 à la date d'aujourd'hui, le nombre des chômeurs a été multiplié par 2,5. C'est ce chiffre qu'il faut retenir, car c'est celui qui intéresse les victimes de la situation actuelle.

Tout à l'heure, l'un de nos collègues a dit : « Quand on est dans l'opposition, c'est facile, on n'apporte aucune solution. » Dois-je rappeler qu'il n'y a pas tellement longtemps, à l'Assemblée nationale, le secrétaire général de mon parti, Georges Marchais, a avancé un budget ? Mais, et cela est infiniment regrettable — sans doute n'était-il pas possible d'apporter la moindre réponse ! — je ne sache pas que ce projet de budget ait été discuté.

Alors, ne nous dites pas que nous n'apportons rien. Reprenez les chiffres. Nous en discuterons quand vous voudrez, vous

verrez alors que quand le parti communiste fait des propositions, elles sont sérieuses, et qu'il peut apporter la démonstration de leur réalité.

Mais ce qui m'a frappé, à travers les interventions que j'ai entendues — dont certaines ont été, dirai-je, « feutrées », parce que, sans doute, on n'ose pas affronter la classe ouvrière de face ! — c'est qu'on voudrait voir légalement décréter une atteinte contre le droit de grève, rien de moins.

En réalité et, une fois de plus, on vérifie, dans la situation où nous sommes aujourd'hui, d'une façon plus particulière, ce qu'un juriste, bourgeois pourtant, disait à certains des siens : à partir d'un certain moment, c'est votre propre légalité qui vous étouffe, et ce n'est pas autre chose !

En ce qui concerne ce droit de grève, chaque occasion vous est bonne, messieurs, pour vous attaquer aux acquis de la classe ouvrière et le pouvoir qui est en place depuis 1974 le démontre chaque jour d'une façon plus nette. Vous appelez le plus grand nombre à un mouvement contre le droit de grève. Laissez-moi vous dire que ceux auxquels vous vous adressez savent que, quand un salarié se met en grève, ce n'est pas par plaisir, mais parce qu'il y est contraint ; il sait par expérience que c'est le dernier moyen qu'il a de faire aboutir ses légitimes revendications.

Ne vous faites aucune illusion : vous vous casserez les dents...

**M. le président.** Monsieur Lederman, vous ne devez qu'expliquer votre vote.

**M. Charles Lederman.** C'est précisément ce que je fais, monsieur le président.

**M. le président.** Vous n'avez plus qu'une minute pour conclure.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, cela durera moins d'une minute : je voterai contre ce budget. *(Sourires.)*

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

**M. Louis Jung.** L'ensemble de mon groupe votera le budget qui nous est soumis. Nous avons constaté que des efforts ont été faits dans une situation difficile. Par notre vote, nous voulons apporter notre soutien et notre encouragement au Gouvernement qui les accomplit.

**M. Jacques Henriot.** Très bien !

**M. Louis Jung.** Nous n'avons, ici, de leçon à recevoir de personne sur les libertés, notamment sur le droit à la grève, quand on sait ce qui se passe dans certains pays où existe un gouvernement ami de ceux qui veulent nous donner des leçons. C'est ainsi qu'en Roumanie, lors d'une grève de mineurs, 300 personnes ont été déportées dans un camp de travail, 3 000 ont été déplacées de la région qui est interdite, pour le moment, à toute arrivée de personnes étrangères. Si c'est cela notre avenir, je crois, messieurs, que nous devons en tirer les conséquences. Je préfère encore le système libéral français. *(Applaudissements à droite, sur les travées du RPR et de l'UCDP.)*

**M. Charles Lederman.** Je ne vois pas de représentant du Gouvernement roumain dans cette salle.

**M. le président.** N'interrompez pas, monsieur Lederman.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le crédit du titre III.

*(Ce crédit est adopté.)*

**M. le président.** « Titre IV : moins 2 943 634 448 francs. » — *(Adopté.)*

**M. le président.** « Titre VI : autorisations de programme : 176 179 000 francs. » — *(Adopté.)*

« Crédits de paiement : 55 265 000 francs. » — *(Adopté.)*

**M. le président.** Nous avons terminé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère du travail.

La séance est suspendue en attendant l'arrivée de M. le garde des sceaux.

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

## Justice.

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de la justice.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

**M. Georges Lombard, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous savons tous ici que, s'il est une institution qui ne souffre pas la médiocrité, c'est bien celle de la justice.

Qu'elle manque d'hommes de qualité, que moyens et équipements lui fassent défaut, et c'est l'exercice de ses fonctions qui est gravement perturbé. Elle devient alors — des événements récents nous l'ont appris — source d'étonnement et objet d'interrogation.

Cela explique que, fidèle, au surplus, à la tradition du Sénat, je m'efforcerai, dans ce rapport, de montrer avant tout les clartés et les ombres que ce budget fait naître ou dissipe au niveau des services qui concourent à l'œuvre essentielle de la justice.

En exergue à mon propos, je voudrais vous citer deux chiffres afin de vous permettre d'apprécier l'évolution de la dotation globale accordée à la justice et, à travers sa répartition, l'importance reconnue à chacun de ses grands services.

L'évolution est très satisfaisante et marque la volonté d'accélérer l'effort entrepris depuis plusieurs années en faveur de la justice, puisqu'elle accuse une majoration de 24,7 p. 100, double du taux de progression du budget général. Le poids de la justice en augmente d'autant, encore qu'avec ses 3 907,6 millions de francs elle ne « pèse » — si vous me permettez d'utiliser ce verbe — que 0,95 p. 100 du budget général contre — il est vrai — 0,90 p. 100 en 1977 et 0,85 p. 100 en 1976.

Quoi qu'il en soit, cette augmentation, qui se répercute au niveau des crédits de fonctionnement et d'équipement, permettra — ce sont les derniers chiffres que je vous donnerai sur ce sujet — la création de 2 071 emplois, ce qui portera l'effectif total de la justice à 37 626 agents, soit une progression de 47 p. 100 par rapport à 1970.

La répartition des crédits entre les services est intéressante, elle, par l'ordre de priorité qu'elle révèle. En tête, et de loin, arrivent les services judiciaires, avec 40,9 p. 100 de la dotation, puis les services pénitentiaires, avec 28,7 p. 100, l'administration centrale et les services communs avec 17,1 p. 100 et enfin, une fois de plus bonne dernière, l'éducation surveillée, avec seulement 13,7 p. 100 de la dotation globale.

Ces tendances soulignées, je vous propose, afin de savoir ce que permettent ces chiffres — et c'est l'essentiel — de braquer notre projecteur sur la situation de chaque service pour déceler leurs points forts et leurs faiblesses.

Bouleversant l'ordre du classement que je viens d'indiquer, je commencerai, comme je l'ai déjà fait l'année dernière, par l'éducation surveillée, ne serait-ce que pour rappeler que, premier maillon de la prévention, elle mérite un autre sort que celui qu'elle subit cette année encore.

Successivement, notre faisceau lumineux se posera sur ses missions, les moyens mis à sa disposition et ses problèmes.

Ses missions, qui exigent une recherche passionnée du meilleur devenir de l'homme, peuvent se résumer en deux propositions : permettre aux jeunes, à la personnalité fragile, de trouver les voies de la réinsertion sociale ; les protéger des risques de la délinquance.

Pour les accomplir avec efficacité, l'éducation surveillée doit pouvoir prévenir, former et sauvegarder.

Ses crédits pour 1978 — 533,5 millions de francs, en augmentation de 33,8 p. 100 — sont la marque — il faut le reconnaître très objectivement — d'un effort auquel elle n'était plus habituée. Ils permettront, ce qui n'est pas négligeable, la création de 128 emplois, l'ouverture de quatre centres d'orientation éducative et de six foyers, l'amélioration des mesures indemnitaires en attendant la mise en œuvre des nouveaux statuts du personnel, enfin des acquisitions et des constructions.

Nous ne pouvons que nous en réjouir, mais nous n'avons pas, pour autant, le droit de nous cacher que les ombres continueront à l'emporter sur les clartés.

Je vous donnerai d'abord un chiffre pour situer l'ampleur des problèmes. En 1976, plus de 150 000 mineurs ont été suivis par l'éducation surveillée, les établissements et services ressortissant du secteur privé. Pour sa part, l'éducation surveillée en

a pris en charge directement 45 684 en milieu ouvert et 8 756 en institutions spécialisées, internats professionnels et foyers, malgré la situation de rupture qu'elle connaît et que deux exemples illustrent.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1975, il y avait en effet un éducateur de liberté surveillée pour 87,2 mineurs — et sur la moyenne de l'année, un pour 142,2 — alors que les normes sont de un pour 30 et, sur la moyenne d'une année, de un pour 50. En clair, cela signifie, monsieur le ministre, mes chers collègues, que le programme d'action prioritaire n° 16, qui prévoyait seulement la création de 1 787 emplois pendant la durée du VII<sup>e</sup> Plan, est d'ores et déjà dépassé.

A la fin de 1978 — ce sera le deuxième exemple — et compte tenu des crédits proposés, 48 juridictions pour enfants seront dotées de ce qu'il est convenu d'appeler un équipement de base complet, c'est-à-dire d'une consultation d'orientation, d'un service d'observation en milieu ouvert et d'un foyer d'action éducative, tandis que 20 tribunaux en seront dotés partiellement. En clair, cela signifie que 56 tribunaux continueront à en être démunis.

Dans de pareilles conditions, l'éducation surveillée ne peut jouer pleinement son rôle, d'autant que le problème posé par l'existence de deux services, l'un public, l'autre privé, n'est pas résolu, loin s'en faut, malgré d'indéniables progrès au niveau de la qualification, de l'habilitation et de la planification des initiatives. Le problème de son devenir est donc posé, comme celui de la politique et des moyens qui lui sont nécessaires pour devenir le grand service de protection judiciaire des mineurs qui honorerait ce pays.

Les services judiciaires dont je vous propose maintenant d'examiner la situation ont en charge, comme vous le savez, l'acte de jugement, tout ce qui le prépare et le permet. Leur tâche, il faut bien le dire, n'est ni simple ni mince !

En quatorze ans, de 1962 à 1974, le nombre des arrêts rendus par les cours d'appel s'est élevé de 74 179 à plus de 115 000, celui des jugements de grande instance de 380 000 à plus de 832 000, les jugements d'instance croissant, pendant la même période, de 286 p. 100.

Les réformes que nous avons votées en matière pénale et en matière civile ont ajouté encore, et lourdement, à l'accroissement des affaires.

Cette double évolution justifie que nous mettions « pleins feux », si vous me permettez l'expression, sur les crédits proposés et les réalisations qu'ils permettront, puis sur les problèmes qui resteront à résoudre.

Les crédits, qui passent de 1 365,7 millions de francs à 1 594,8 millions de francs, permettront, ce dont nous ne pouvons, là encore, que nous réjouir, d'abord des créations d'emplois en nombre important. C'est ainsi qu'au titre du programme d'action prioritaire n° 17 « faciliter l'action de la justice », 140 emplois — 28 de magistrats et 112 de fonctionnaires — seront pourvus pour permettre d'améliorer le fonctionnement de la justice dans les grands centres urbains. C'est ainsi encore qu'au titre du renforcement des effectifs de magistrats dans les juridictions les plus chargées, 75 postes seront offerts. De même, pour les greffes, un effort considérable sera consenti avec la création de 1 184 emplois.

Les crédits qui nous sont proposés permettront également la revalorisation de certaines indemnités, la poursuite de l'effort pour les logements de fonction, l'entretien et le fonctionnement des juridictions.

Ils permettront enfin — et le Sénat y sera particulièrement sensible — une augmentation des subventions accordées aux collectivités locales pour les opérations à leur charge : 40 millions de francs cette année, au lieu de 35 millions de francs en 1977 et de 20 millions de francs en 1976.

Mais là encore, l'avenir n'est pas, pour autant, sans nuage, et ce, à deux niveaux, celui des greffes et celui des magistrats.

Les greffes — vous vous en souvenez tous — ont connu dernièrement une situation de blocage due à une sous-estimation, au moment de leur fonctionnarisation, du nombre de personnel nécessaire. L'accroissement des tâches, les effets de la féminisation, l'introduction des règles de la fonction publique, principalement en matière de gestion financière, ont également été, à l'époque, sous-évalués.

La décision d'affecter aux greffes, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1977, 500 agents temporaires et 600 vacataires a permis de parer au plus pressé. Les créations de postes prévues à ce budget — elles sont au nombre de 1184 — allégeront encore, et fort heureusement, l'intolérable pression qu'ils connaissaient.

Mais ce rythme de création, pour être vraiment significatif — il faut que nous le sachions — doit se poursuivre dans le temps. Il faut, en effet, passer des 10 419 fonctionnaires qui, en 1977, ont été affectés à ces tâches, à 15 000, ce qui exigera, dans les années à venir, un recrutement au moins égal à celui de 1978.

Le problème des vacataires et des temporaires mérite, d'ailleurs, de votre part, monsieur le garde des sceaux, des précisions. Quid de leur avenir, de leurs espérances de carrière ?

L'inquiétude au niveau des magistrats procède d'une tout autre cause. Leur nombre s'élevait, au 1<sup>er</sup> juillet 1977, à 5 191, effectifs théoriques s'entend. Il devrait atteindre — en 1980 — 5 500, si le rythme de recrutement décidé est respecté, et il l'est depuis 1970.

Or, cette évolution, jugée indispensable, risque d'être très gravement contrariée par la mise en application des nouvelles limites d'âge, d'autant que la pyramide judiciaire souffre d'une distorsion imputable à la présence de classes creuses en son milieu.

Dès lors sont posés les problèmes de l'aménagement des conditions de départ en retraite en cours d'année et du renforcement du recrutement temporaire, de son « attrait », en particulier pour certaines catégories d'auxiliaires de justice.

A cette première interrogation, s'en ajoute une autre qui concerne l'école nationale de la magistrature. Je me demande s'il ne conviendrait pas de compléter les enseignements théoriques qui y sont dispensés par des stages pratiques.

La justice suppose, en effet, une connaissance réelle des justiciables — c'est-à-dire des hommes — et de leurs problèmes, en même temps que de la situation économique du pays.

Donner surtout ou seulement un enseignement abstrait à ceux qui se destinent à la magistrature, alors que par l'âge, tout naturellement, ils sont plus sensibles aux idées qu'aux problèmes de tous les jours, n'est-ce pas accepter que, pendant un temps plus ou moins long, ils soient coupés des réalités et les ignorent superbement ?

La France et les Français n'ont rien à y gagner, la justice encore moins, d'autant qu'à ce premier problème s'ajoute celui des premiers postes, la tradition voulant, semble-t-il, que l'expérience et la sérénité qu'ils requièrent n'entrent pas toujours en ligne de compte lorsqu'ils sont attribués. Ces questions méritent aussi — je le crois, monsieur le ministre — que vous y répondiez.

J'en arrive aux services pénitentiaires. Leurs crédits sont de 1 106 millions de francs, en augmentation de 21,8 p. 100. Ils permettront — c'est une grande satisfaction, je dois le dire — d'assurer enfin la parité avec la police nationale pour les surveillants et les gradés. Avec cette mesure, une étape importante est franchie, qui était réclamée et attendue avec impatience. Nous ne pouvons qu'en exprimer notre satisfaction, ainsi que de l'augmentation de certaines indemnités et de l'amélioration apportée à la formation des personnels.

Cela dit, il convient, pour apprécier les possibilités offertes dans les autres domaines par les crédits affectés à ce service, de rappeler qu'au 1<sup>er</sup> juillet 1977 la population pénale atteignait 33 657 détenus, dont 972 femmes. En augmentation sur 1976 de 6,8 p. 100, cette population comprenait plus de 42 p. 100 de prévenus. Son nombre et l'encombrement qui en résulte posent le problème du potentiel d'accueil. Son âge pose celui du régime de la détention et des personnels nécessaires pour la sécurité, mais aussi pour la réinsertion.

Je commencerai par ce dernier problème en l'éclairant d'une série de flashes. Sur le plan du travail, il faut savoir que 1976 a vu se renverser la tendance connue depuis 1973 : 15 399 détenus se sont vu procurer du travail, ce qui représente une augmentation de 15 p. 100. Sur le plan de la formation, il faut noter que 107 emplois seront créés, dont 21 pour la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy qui doit ouvrir en 1978, et qu'un crédit de 2 600 000 francs permettra une présence accrue d'instituteurs, de maîtres d'éducation physique et d'infirmiers dans les prisons.

En ce qui concerne le milieu ouvert, il faut savoir que le nombre des condamnés placés sous tutelle est passé de 44 461 au 1<sup>er</sup> janvier 1976 à 53 481 au 1<sup>er</sup> janvier 1977, mais que, pour contrôler et surveiller l'exécution des obligations imposées, les juges de l'application des peines ne disposaient, à la fin de 1976, que de 362 agents.

En clair, là encore, le problème des effectifs continue donc d'être posé, malgré la création de 354 emplois au budget, d'autant que 244 d'entre eux sont destinés à l'ouverture de l'établis-

sement de Bois-d'Arcy. Les études entreprises dès la fin de 1974 ont fait apparaître qu'une augmentation globale des effectifs de l'ordre de 5 000 unités était indispensable sur quatre ou cinq ans. Compte tenu du nombre de 10 090 agents atteint en 1977 pour la sécurité, ce sont 3 500 postes qui restent à créer pour que le rapport détenus-agents passe enfin de quatre ou trois pour un actuellement à deux pour un ; ce sont près de 2 000 postes qui sont également à pourvoir pour la formation et le secteur socio-éducatif.

Force est de constater que, cette année, dans ce domaine, le budget marque incontestablement une pause. On peut le comprendre, mais il est nécessaire de dire qu'elle ne saurait se poursuivre en 1979 sans créer une situation de danger au stade de la sécurité et de freinage quant à la réinsertion et la formation.

En ce qui concerne le potentiel d'accueil — c'est le deuxième problème que je voulais évoquer — le rythme des crédits d'équipement, malgré une augmentation des autorisations de programme de 13,4 p. 100 et des crédits de paiement de 54,7 p. 100, reste beaucoup trop bas.

Si, en 1976, 5 000 places environ ont été rénovées dans une quarantaine d'établissements, 600 places créées ou aménagées, si, dans les années à venir, 1 300 places doivent être offertes par les trois établissements actuellement en construction, la réforme de 1975, qui a créé deux nouvelles catégories d'établissements — les centres de détention et les établissements ou quartiers de sécurité renforcée — et l'accroissement rapide de la population pénale — 26 000 détenus en 1975, 33 500 en 1977 pour la seule France métropolitaine — rendent nécessaire un effort continu et beaucoup plus important car, face à ces 33 500 détenus dont je viens de parler, la capacité des prisons en métropole n'est que de 28 600 places.

Comme, déjà, en 1975, on estimait que, sur 169 établissements, 43 étaient constamment surpeuplés, que 47 devaient être rapidement désaffectés, un tiers seulement des cellules étant neuves ou rénovées, force est d'admettre que le problème posé par cette situation ne pourra plus longtemps être esquivé.

Il met en cause — il faut s'en rendre compte — la sécurité, la décence, la possibilité de mener, dans les faits, la politique pénitentiaire qui a été arrêtée. Le crédit actuel devrait au moins être doublé en autorisations de programme, pour permettre de faire face aux besoins.

J'en arrive, enfin, à l'administration centrale et aux services communs. La progression réelle des crédits qui leur sont affectés est de 45,9 p. 100. Utilisant une dernière fois notre projecteur, je l'orienterai seulement dans deux directions, mais qui sont capitales : la modernisation de la justice et sa décentralisation.

Le travail accompli sur le plan informatique mérite d'être salué, qu'il s'agisse de l'automatisation de la documentation juridique, qui représente une œuvre considérable, ou de l'informatique de gestion qui entre chaque jour davantage dans les faits.

Les points marqués que constituent la gestion du casier judiciaire national, le traitement des contraventions qui ressortent des ordonnances pénales, les statistiques, comme la tenue des bureaux d'ordre des affaires pénales, expérimentée dans les sept plus importantes juridictions de la région parisienne, le « lancement » de l'implantation de micro-ordinateurs dans les juridictions de provinces, apporteront à terme les indispensables moyens d'une gestion efficace et rapide. Tous ceux qui se sont consacrés à cette œuvre doivent être félicités.

L'expérience de décentralisation des tâches de gestion par la création d'un premier service régional pour l'administration de la justice dans la région Centre, qui sera suivie de la mise en place progressive de nouveaux services, mérite également d'être soulignée et encouragée, d'autant que l'effort d'adaptation qu'elle exige est loin d'être facile.

Mes chers collègues, il me reste à conclure.

Je le ferai en disant qu'à travers ses points forts et malgré ses faiblesses ce projet de budget marque une volonté très nette d'accélérer l'œuvre entreprise pour moderniser et adapter toujours davantage la justice à notre temps.

Il trace un certain nombre de voies, affirme l'essentiel, s'il ne peut tout résoudre.

La commission des finances en recommandant, dans sa majorité, son approbation se doit de le souligner et de répéter, songeant à l'avenir, que l'effort entrepris exige, pour qu'il porte tous ses fruits, continuité dans l'action, générosité dans la conception, fermeté et hardiesse dans l'exécution.

La justice, qui a à assumer la plus nécessaire des missions, le vaut bien, d'autant qu'elle porte — il faut toujours nous en souvenir — témoignage pour son pays et pour son temps. (Applaudissements.)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la loi de finances traduit en chiffres les rapports qui existent entre les fonctions assurées par l'Etat. Chaque année, son examen est l'occasion de constater une très nette disproportion dans la répartition des crédits entre les ministères, la part de la justice étant parmi les plus modestes. Il s'agit d'une regrettable tradition.

Jamais le mot « justice » n'a été autant employé dans le langage politique, mais il évoque la justice sociale et non l'institution fondamentale chargée de l'application de la loi, de son interprétation et de son exécution. Cette institution est le parent pauvre. Le protocole lui accorde une place de choix, mais on lui mesure ses moyens d'existence avec parcimonie.

Fort heureusement, le budget pour 1978 semble rompre avec le passé. C'est peut-être dû aux avertissements réitérés de l'Assemblée nationale et du Sénat ; je veux croire surtout que votre volonté, monsieur le garde des sceaux, a été déterminante. La commission des lois a pris acte avec beaucoup de satisfaction de cette amorce de changement.

Elle considère que l'année 1978 sera marquée par deux événements exceptionnels dans le domaine judiciaire : la gratuité des frais en matière civile et administrative et un renforcement très sensible des effectifs des greffes. Elle vous félicite, monsieur le ministre, de ces initiatives. En revanche, elle déplore encore des insuffisances graves dans d'autres secteurs, notamment en ce qui concerne le nombre des magistrats, l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée.

En son nom, je me rallie aux très remarquables observations présentées par M. Lombard, rapporteur au fond, qui a analysé dans le détail les moyens mis à la disposition du ministère de la justice pour la mission qu'il doit remplir.

J'évoque moi-même quelques-uns de leurs aspects dans mon rapport écrit. Je le compléterai à cette tribune par quelques déclarations sur la manière dont le service public de la justice répond aux nécessités de notre temps et au besoin de justice que chaque être humain ressent en lui-même.

Ma première observation sera pour répéter que notre pays manque de magistrats. Les chiffres déjà cités par M. Lombard le démontrent, mais les statistiques nationales sont trompeuses car la pénurie n'est pas exactement répartie ; c'est ainsi qu'un tribunal que je connais bien, celui de Blois, est totalement désorganisé à la suite des avancements et des départs à la retraite. Cette situation n'est sans doute pas exceptionnelle, mais elle risque de correspondre à une véritable absence du service public, ce qui n'est pas acceptable.

Il importe que, très rapidement, une nouvelle doctrine soit dégagée par la Chancellerie afin que, sans compromettre la carrière des magistrats sortis de l'école nationale de la magistrature, un large recrutement latéral ait lieu. L'exemple du Conseil d'Etat prouve à quel point un recrutement extérieur peut être bénéfique pour l'institution elle-même. Il est indispensable également d'aménager l'échelonnement des mises à la retraite, la loi du 5 février 1976 produisant les conséquences qui étaient redoutées par beaucoup d'entre nous lors de sa discussion. Enfin, la sortie de deux promotions par an de l'école de la magistrature permettrait de remédier aux vacances de postes qui se prolongent parfois près d'un an.

Au sujet des auditeurs sortant de l'école nationale de la magistrature, je me fais l'interprète de la commission pour vous demander, monsieur le ministre, d'insister auprès de votre collègue des finances pour que soit rétabli le remboursement de leurs frais de déménagement jusqu'à leur premier poste. Il est choquant que, par suite de la suppression de cet avantage acquis aux promotions précédentes, les débuts d'une carrière devant être consacrée à la justice soient placés sous le signe de l'iniquité.

Il faut aux magistrats des moyens matériels comparables à ceux des autres administrations. Ainsi, dans les départements, chaque représentant des administrations centrales possède une voiture de service. Ce n'est pas le cas des magistrats, si ce n'est au

stade de la cour d'appel. Il leur faut aussi des collaborateurs qualifiés, non seulement dans les secrétariats-greffes, mais aussi dans les services annexes.

Il est déplorable, par exemple, que la nouvelle politique définie par la loi en matière de contrôle judiciaire, de probation, de substituts aux courtes peines d'emprisonnement ne puisse être appliquée faute de personnel d'enquête et de contrôle. A quoi sert-il de voter des lois si les moyens financiers correspondant à leur application ne sont pas obligatoirement dégagés ?

On fonde beaucoup d'espoirs sur l'informatique pour compléter le travail humain et, dans certaines circonstances, le remplacer. Un gros effort a été accompli par la Chancellerie, qui est poursuivie cette année. L'informatique peut rendre les plus grands services en matière de gestion et pour l'accomplissement des tâches répétitives.

L'expérience du bureau d'ordre pénal de Nanterre paraît sur ce point très intéressante. Je l'ai visité et j'ai été favorablement impressionné par son fonctionnement. Je ne crois pas que celui-ci puisse porter atteinte aux libertés et aux droits de la défense. La seule difficulté est relative au fait que les décisions de classement sans suites figurent sur les fiches communiquées aux avocats et au tribunal, alors que selon l'usage ancien, elles étaient seulement répertoriées au parquet. L'ordinateur est suffisamment obéissant pour respecter une autre programmation.

Cette organisation de l'informatique dans la région parisienne présente l'avantage d'une plus grande rapidité dans l'exécution des tâches telles que demande de casier judiciaire, établissement des citations ; et surtout elle permet une centralisation des poursuites, la délinquance ignorant les frontières des ressorts des nouvelles juridictions périphériques.

Quoi qu'il en soit, la loi sur l'informatique et les libertés apportera une limite nécessaire à l'emploi des ordinateurs en matière judiciaire.

Il reste à l'ordinateur un rôle important à jouer que nous aimerions voir développer dans les prochains budgets, celui de mémoire des textes législatifs et réglementaires et de la jurisprudence. Comment ne pas souhaiter que chaque tribunal puisse un jour posséder un terminal relié à une telle mémoire et bénéficier d'un privilège réservé aujourd'hui à la Cour de cassation ? Les recherches des magistrats et des praticiens seraient à la fois améliorées et accélérées et il serait plus facile de tendre à une unité de jurisprudence.

J'ai développé dans mon rapport écrit quelques observations au sujet des relations des Français avec leur justice. Je les recommande à votre attention, monsieur le garde des sceaux.

Les usagers de la justice le sont occasionnellement, le plus souvent à leur corps défendant. Ils n'éprouvent pas le besoin de se réunir en groupe de pression. Il appartient donc aux parlementaires de se faire les interprètes de leur silence.

Nous ne sommes plus à l'époque où la justice avait besoin de s'imposer par un rite célébré dans un temple. Dans une démocratie moderne, l'appareil de la justice ne doit pas faire peur et l'accès de la justice doit être ouvert à tous. La chancellerie l'a bien compris. L'aide judiciaire, le juge de l'accueil sont des innovations très importantes qui ont déjà changé l'image ancienne de la justice, de même que la politique de relations publiques de la chancellerie, encore trop modeste pourtant. Mais la notion d'accueil doit être étendue à l'accueil matériel. La salle d'attente d'un palais de justice devrait être au moins aussi confortable à ceux qui y passent de longues heures, le plus souvent dans l'angoisse, que celle d'une gare. Ce n'est malheureusement pas le cas, en dehors peut-être des palais de justice les plus récents.

De même, le temps de chacun est maintenant trop précieux pour qu'il soit gaspillé. Il n'est pas normal que les plaignants, les victimes, les témoins, les prévenus devant comparaître à une même audience soient tous convoqués pour une heure identique correspondant à son début. A l'inquiétude causée par l'affaire elle-même ou par une première comparution devant un tribunal s'ajoute parfois la crainte de manquer un car ou un train.

Il est difficile, mais non impossible, de changer en cette matière les habitudes, monsieur le ministre : le tribunal de commerce de la Seine en a démontré la possibilité avec la pratique des rendez-vous d'affaires.

Ce sont, certes, de petites réformes que celles qu'il faudrait entreprendre dans un tel domaine, mais elles seraient appréciées, monsieur le garde des sceaux, de ceux qu'elles concerneraient. Ils respecteraient d'autant plus la justice que celle-ci, sur ce plan, se comporterait correctement à leur égard.

Dans le même ordre d'idées, les témoins et les jurés doivent être indemnisés de la perte de temps et des frais réels qu'ils exposent pour répondre à la convocation dont ils sont l'objet et qui, souvent, bouleverse leur vie professionnelle. Les indemnités actuelles varient avec le SMIC. Il serait souhaitable que la base en soit fixée d'une manière plus réaliste.

Enfin, la conciliation est une des fonctions de la justice. Elle est un art difficile auquel les juges doivent s'attacher. La commission des lois a appris avec satisfaction le succès des premières expériences relatives aux juges de la conciliation. Elle souhaite que le système soit progressivement généralisé et, aussi, que les conciliateurs soient rémunérés de leur peine, car il ne faut pas tout attendre du bénévolat.

Elle est d'autant plus à l'aise pour formuler un tel souhait qu'il est, de sa part, absolument spontané. Elle pense aussi que la recherche de la conciliation doit être tentée chaque fois que cela est possible et que le juge de la mise en état a certainement un rôle à jouer devant le tribunal de grande instance en cette matière.

La délinquance est devenue une préoccupation nationale. Le nombre des détenus est moins important dans la France de 1977 que dans celle, beaucoup moins peuplée, de 1852 : 31 442 contre 53 201. Il est vrai que Jean Valjean a été condamné au bagne pour avoir volé un pain tandis qu'actuellement, le jeune homme qui vole une voiture automobile pour aller au bal est condamné à un mois de prison. Le délinquant primaire, surpris à voler à l'étal d'une grande surface, est lui-même condamné avec sursis. Les sociétés pauvres étaient plus intransigeantes sur l'ordre social que la nôtre. Il faut reconnaître que ce n'est pas ce genre de délinquance qui préoccupe le plus nos compatriotes. Ils sont inquiets devant la recrudescence de la violence et ils redoutent que la France soit contaminée par certains exemples étrangers.

Ainsi que l'a indiqué le Président de la République, il doit être répondu à cette menace par la prévention et par la sanction. Le comité d'études que vous avez présidé, à sa demande, monsieur le garde des sceaux, a formulé cent cinq recommandations qui permettront de s'attaquer aux racines du mal. Le travail extraordinaire auquel a procédé votre comité prouve l'ampleur des facteurs en cause. Malheureusement, un seul projet de loi né de ces recommandations a été examiné au cours de la présente session.

Dans le cadre de cette prévention à laquelle vous êtes attaché, monsieur le garde des sceaux, ne perdez pas de vue l'assistance éducative, l'éducation surveillée. La commission des lois a retenu la promesse que vous avez faite devant l'Assemblée nationale d'accorder un sort privilégié à la direction concernée dans le budget de 1979.

La prévention n'ayant pas encore porté ses fruits, le meilleur moyen de lutter contre la violence est actuellement la sanction. Celle-ci doit être exécutée rapidement et dans des conditions qui ne rendent pas le condamné plus dangereux à sa sortie qu'à son entrée.

Vous connaissez la grande misère de la plupart des prisons françaises. Nous insistons à nouveau sur la nécessité d'un programme permettant de régler le problème en quelques années. Un tel effort n'est pas impossible lorsque l'on sait l'ampleur de celui consenti pour les constructions scolaires ou pour les télécommunications.

Le personnel pénitentiaire, quant à lui, doit obtenir des compensations aux conditions de travail peu enviables qui sont les siennes, notamment en ce qui concerne le logement et l'âge du départ à la retraite.

Je ne voudrais pas achever ce très rapide et incomplet tour d'horizon sans souligner que le budget qui nous est présenté contient aussi le salaire du bourreau. La commission des lois a été sensible à la sincérité, à la profondeur de vos propos, monsieur le ministre, lorsque vous vous êtes exprimé devant elle au sujet de la peine de mort.

Il n'en reste pas moins que le problème posé est d'actualité ; c'est un problème de notre société, qui appelle une réflexion collective.

Une proposition de loi a été déposée par notre collègue M. Chazelle ; il faut espérer qu'elle viendra en discussion devant le Parlement pour permettre le large débat qui sera certainement nécessaire.

Mesdames, messieurs, sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois vous invite à voter le budget qui vous est présenté en espérant que le changement qui le caractérise sera encore accentué à l'occasion de la prochaine loi de finances. (Applaudissements.)

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 17 novembre 1977 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe socialiste, trente minutes ;

Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès, trente minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, dix-neuf minutes ;

Groupe de la gauche démocratique, quarante-cinq minutes ;

Groupe du rassemblement pour la République, vingt et une minutes ;

Groupe communiste, vingt minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, dix-sept minutes.

La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais d'abord vous rassurer ; il n'est pas question pour moi d'occuper cette tribune pendant les quarante-cinq minutes, auxquelles mon groupe a droit du fait des dispositions adoptées par la conférence des présidents.

Monsieur le garde des sceaux, ainsi, il aura fallu que le Sénat, l'an dernier, menace votre prédécesseur de ne pas voter le budget de la justice pour aboutir à cette progression des crédits que nous saluons ! Je ne fais pas cette observation pour diminuer vos mérites, croyez-le. C'est au contraire pour vous en remercier mais aussi pour vous encourager dans la voie dans laquelle vous êtes maintenant engagé.

Car il faut bien reconnaître, mesdames, messieurs, que M. le ministre de la justice règne dans le seul domaine que l'inflation épargne. Son budget demeure inférieur à 1 p. 100 du budget de l'Etat, ce qui ne nous paraît toujours pas suffisant. Et si le budget de l'Etat a augmenté de 13 p. 100, le budget de la justice n'a augmenté, lui, que de 19 p. 100 et non pas de 24 p. 100, monsieur le garde des sceaux — comme vous l'avez indiqué l'autre jour à l'Assemblée nationale alors que vous répondiez, je crois, à une question orale. On ne peut pas, en effet, tenir compte des crédits qui sont destinés aux pensions civiles puisqu'ils sont transférés pour la première fois des charges communes au budget de la justice, et on ne peut pas non plus tenir compte des mesures de revalorisation des rémunérations qui sont prévues au cours de l'année.

Par conséquent, 19 p. 100 contre 13 p. 100 pour le budget de l'Etat, ce n'est certes pas négatif, il s'en faut, ce n'est que 6 p. 100 de plus que la moyenne. On vous le doit ; les rapporteurs l'ont dit ; ils ont raison ; je le confirme ; mais je dis que compte tenu des retards accumulés, ce ne peut, ce ne doit être qu'un début.

D'autant que votre budget nous inquiète sur un point, c'est qu'on y trouve 5,6 p. 100 seulement pour les équipements, et 94,4 p. 100 pour le fonctionnement, ce qui est le témoignage même d'une situation très préoccupante.

Mais revenons au fonctionnement, puisque les rapporteurs se sont longuement étendus sur les questions d'équipement, qu'elles visent l'administration pénitentiaire, l'équipement pénitentiaire ou l'éducation surveillée.

Vous avez fait un effort décisif pour les greffes. Vous étiez parvenu à une situation inextricable. Il fallait six mois pour se faire délivrer la moindre grosse. Vous avez immédiatement créé 1 100 emplois de vacataires temporaires. Cela a permis de débloquer la situation et, dans ce budget, vous créez 1 400 emplois nouveaux au niveau des greffes.

La question que je vous pose est la suivante : ces 1 400 emplois vont-ils seulement permettre de résorber, en quelque sorte de « titulariser », pour employer l'expression qui convient mieux, les 1 100 vacataires dont il s'agit et qui sont d'ailleurs imputés aux charges communes ? S'il en était ainsi, cela ne serait pas sans nous inquiéter, parce que, avec la gratuité de la justice que vous nous proposez de nous faire voter d'ici à la fin de la session, et qui est une mesure en elle-même souhaitable, de nouvelles tâches vont, bien entendu, s'abattre sur les greffes et que les 2 500 emplois susvisés leur sont indispensables.

Poursuivons l'examen des crédits de fonctionnement et, si vous le voulez bien — ce sera d'ailleurs le centre de mon propos — intéressons-nous à la magistrature.

Certes, la restructuration des juridictions de la région d'Île-de-France est en bonne voie : le tribunal de grande instance de Créteil sera en pleine activité dès le début de 1978 ; les chambres pénales de la cour d'appel de Versailles fonctionnent depuis juillet dernier et les chambres civiles vont entrer en fonctionnement à partir de la fin du premier semestre 1978.

Il n'en reste pas moins qu'en dépit des 83 postes de magistrats que vous avez créés l'an dernier et des 75 postes que vous vous proposez de créer cette année — dont 20 d'ailleurs pour le seul tribunal de grande instance de Créteil — les effectifs seront toujours inférieurs à 5 000 magistrats. Il serait bon que les Français prennent enfin conscience de cette situation, qui est très particulière à notre pays.

Je voudrais rappeler au Sénat que, pour 100 000 habitants, on compte, en République fédérale d'Allemagne, vingt-quatre magistrats ; en Belgique, quinze ; en Italie, douze ; en France, neuf seulement, et que nous ne devançons par conséquent dans ce domaine, et de bien peu, que le Danemark et les Pays-Bas. Il faut que les Français se rendent compte que nous avons un retard considérable à rattraper en ce domaine et à rattraper d'autant plus vite que la situation de nos magistrats n'est pas enviable.

Savez-vous, mesdames, messieurs, qu'ils auront traité cette année — et j'exclus, bien entendu, les 1 984 000 affaires de simple police et de code de la route — dans leurs trente-trois cours d'appel, leurs cent quatre-vingt-un tribunaux de grande instance et leur quatre cent soixante-huit tribunaux d'instance, 618 346 affaires civiles et 560 800 affaires pénales ? Ce sont d'extraordinaires stakhanovistes ! Ils font preuve d'une productivité remarquable, mais je ne pense pas que cette situation soit convenable, et cela aussi bien pour eux que pour la justice. Le pays ne s'en rend pas compte !

D'ailleurs, que pense le pays de sa justice ? Voilà, me semble-t-il, le moment de s'efforcer d'en prendre conscience et, pour cela, je me suis reporté au dernier sondage connu sur ce point. Il a été réalisé en février 1977. Qu'y trouve-t-on ? On y trouve que 71 p. 100 des Français estiment que la justice fonctionne mal, voire très mal, que 75 p. 100 estiment que les décisions des cours d'assises — et vous permettrez à celui qui s'exprime de considérer qu'ils n'ont pas tort — sont trop indulgentes, que 68 p. 100 — je vous y rends attentifs, car c'est fort grave — pensent que la justice n'est pas la même pour tous, et que 44 p. 100 estiment que les magistrats agissent en fonction de leur appartenance syndicale ou politique. Et c'est cela qui me paraît plus grave encore car, à mes yeux comme aux vôtres, j'en suis certain, il n'y a pas de démocratie quotidienne possible sans une justice crédible.

Cela dit, comment pourrait-il en être autrement dès lors que, depuis dix ans, c'est-à-dire depuis 1968, le syndicat de la magistrature, que je ne confonds pas avec l'union syndicale des magistrats — qui dispose dans la presse d'une hospitalité par trop bienveillante — ne cesse de contester et que les gardes des sceaux qui se sont succédé, monsieur le ministre, me paraissent avoir été à son égard — et je voudrais mesurer mes propos — d'une faiblesse incroyable ? Ils n'ont jamais manifesté la fermeté nécessaire pour rappeler ces responsables aux obligations de réserve auxquelles ils sont pourtant tenus.

**M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances.** Très bien !

**M. Etienne Dailly.** Contribuer à réduire les inégalités, rendre meilleure la vie des hommes, améliorer la sécurité dans le travail — sur ce dernier point, il faut, à certains égards, rendre justice au syndicat de la magistrature — doivent être les tâches primordiales et prioritaires de la justice d'aujourd'hui.

Mais de là à écrire, comme on le dit dans le livre du syndicat de la magistrature intitulé : *Au nom du peuple français*, que « le droit est un instrument d'oppression », et d'ajouter, plus loin, que « dans le souci d'assurer à chacun le libre exercice de ses droits, le juge doit faire céder les prérogatives de la propriété devant la défense des droits des travailleurs »...

De là, comme le juge Dujardin, à ne pas hésiter à ouvrir son cabinet d'instruction aux journalistes du *Nouvel Observateur*, ne craignant pas de violer ainsi délibérément les règles élémentaires du secret de l'instruction...

De là à ne pas hésiter à mobiliser des « états généraux de la justice quotidienne » dans dix villes de France, « le point culminant de l'opération » — pour reprendre les termes mêmes de la publication du syndicat — devant être la manifestation prévue à Paris les 14 et 15 mai 1977 pour créer — je cite — « au niveau de l'opinion publique, un mouvement de solidarité

permettant d'obtenir un rapport de forces favorable à Mlle Claude Joly au moment de son passage devant le conseil supérieur de la magistrature » — Mlle Joly est ce magistrat qui était alors poursuivi pour motifs disciplinaires — « et, au-delà de la défense d'un de ses militants » — car, bien entendu, elle est membre du syndicat — « pour dénoncer les mécanismes d'accaparement de la justice quotidienne par certains intérêts économiques et financiers »...

De là à proclamer, dans une motion de congrès, mesdames, messieurs, que « la justice apparaît clairement comme l'instrument du pouvoir économique et que, loin de protéger les couches de la population les plus défavorisées, elle consolide les inégalités »...

De là à déclarer, comme les juges Dalle, Michel et Kessous, membres du bureau national du syndicat de la magistrature, que « le juge n'est pas neutre, que sa décision n'est pas dépourvue de tout engagement », et, plus loin, que cette décision « est au contraire un acte politique et que nous entendons politiser pour que le débat politique entre directement dans les prétoires »...

De là, comme le substitut Baudot, à ne pas hésiter à adresser à tous les auditeurs de l'école nationale de la magistrature la harangue que voici :

« Il est vrai que vous entrez dans une profession où l'on vous demandera souvent d'avoir du caractère, mais on entend par là que vous soyez impitoyables aux miséreux, lâches envers leurs supérieurs, intransigeants envers leurs inférieurs ; telle est l'ordinaire conduite des hommes. Tâchez d'éviter cet écueil ! On rend la justice impunément, n'en abusez pas ! Dans vos fonctions, ne faites pas un cas exagéré de la loi et méprisez généralement les coutumes, les circulaires, les décrets et la jurisprudence. Il vous appartient d'être plus sages que la Cour de cassation... » Et, plus loin : « La loi s'interprète. Elle dira ce que vous voudrez qu'elle dise. Sans changer un iota on peut, avec les plus solides « attendus » du monde, donner raison à l'un ou à l'autre, acquitter ou condamner au maximum de la peine. Par conséquent, que la loi ne vous serve pas d'alibi... »

Et le substitut Baudot conclut :

« Soyez partiaux. Pour maintenir la balance entre le fort et le faible, le riche et le pauvre, qui ne pèsent pas d'un même poids, il faut que vous la fassiez un peu pencher d'un côté... Examinez toujours où sont le fort et le faible, qui ne se confondent pas nécessairement avec le délinquant et sa victime. Ayez un préjugé favorable pour la femme contre le mari, pour l'enfant contre le père, pour le débiteur contre le créancier, pour l'ouvrier contre le patron, pour l'écrasé contre la compagnie d'assurance de l'écraseur, pour le malade contre la sécurité sociale, pour le voleur contre la police, pour le plaideur contre la justice. »

Alors, mesdames, messieurs, entre les objectifs sains et estimables que j'évoquais au début de ce propos et ce que je viens de vous lire et que personne ne peut contester — c'est d'ailleurs seulement pour épargner le temps du Sénat que j'ai fait ce tri, mais j'ai ici bien d'autres exemples tout aussi graves (*L'orateur montre un volumineux dossier.*) — eh bien, je dis, monsieur le garde des sceaux, qu'il y a place pour des sanctions. Ces sanctions, vous le savez bien, sont proposées par la commission de discipline ; elles vont de la réprimande à la mise à la retraite en passant par le déplacement, le retrait de certaines fonctions, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation.

M. Dujardin ? L'un de vos prédécesseurs a simplement été frappé d'un retrait de ses fonctions de juge d'instruction. C'est tout. Quant à Mlle Joly, rien. C'est vous-même qui avez cru devoir passer l'éponge lorsque vous êtes arrivé dans votre ministère. Peu m'importe de savoir si tous les motifs étaient réunis pour la passer effectivement. Ce que je sais bien, en tout cas, c'est que, ce jour-là, vous avez singulièrement conforté le syndicat de la magistrature dans l'idée qu'il suffira par la suite de créer à nouveau des mouvements et des manifestations de masse, d'organiser des « états généraux de la justice quotidienne » pour obtenir la relaxe.

Et M. Baudot ? Eh bien, M. Baudot a été proposé par la commission pour une réprimande, mais M. Lecanuet... n'a pas cru devoir la lui infliger.

Telle est, mesdames, messieurs, la situation. Quels que soient les inconvénients que je puisse y trouver, je pense qu'il est bon que le Sénat, et au-delà du Sénat le pays, en soient informés.

Je sais bien que le syndicat de la magistrature est en régression, probablement parce que tout ce qui est excessif est finalement insignifiant. Je crois que c'est Valéry qui le disait.

**MM. Edgar Tailhades et Edouard Bonnefous.** C'est Talleyrand !

**M. Etienne Dailly.** Une fois de plus, le président Bonnefous vient à mon secours. Ce n'est pas la première, ni, sans doute, la dernière. Bien sûr, que c'est Talleyrand !

Si, en effet, le syndicat de la magistrature comptait il y a quelque temps 1 100 adhérents, il n'en compte plus 700, qui ont l'influence ou qui tentent d'avoir l'influence que je viens de décrire, sur un effectif de 5 000 magistrats environ. Alors, pour essayer d'avoir le plus d'influence possible, où sont-ils donc ces magistrats engagés qui osent écrire tout ce que je vous ai lu ? D'abord, dans votre Chancellerie, monsieur le garde des sceaux, ils sont au sein de l'organe de commandement, là où se préparent les projets de loi, les projets de décret, les projets d'arrêté, les projets de circulaire. Vous en avez placé Vendôme, si mon compte est exact, 57 sur 160 magistrats. C'est beaucoup. C'est même beaucoup trop.

Où sont-ils encore ? Ils sont à l'école nationale de la magistrature. Ben voyons ! Où voudriez-vous qu'ils soient sinon, précisément, dans le creuset même où l'on forme les magistrats ?

Où sont-ils ? Partout où ils sont seuls : dans tous les emplois de juge unique : juge des enfants, juge d'instruction, et surtout juge de l'application des peines. Voilà les postes qui sont particulièrement recherchés par les éléments les plus engagés et les plus orientés du syndicat.

Ils sont aussi dans certains ressorts de cours d'appel mais, là, ils se concentrent. Je crois savoir que, dans la promotion du 1<sup>er</sup> février 1977, les auditeurs membres de ce syndicat ont tous choisi Douai, sans doute pour y faire la loi, comme d'ailleurs ils se regroupent à Evry, Mâcon, Draguignan, un peu à Melun, mais un peu seulement, et n'allez pas imaginer que c'est pour cela que je suis à cette tribune.

Vous avez cru devoir, monsieur le garde des sceaux, lorsque vous êtes arrivé — je l'ai déjà dit — passer l'éponge sur trois affaires disciplinaires qui n'étaient pas les plus graves — je m'empresse de l'indiquer et je vous en donne acte — comme celle concernant Mlle Joly. Pour cette dernière affaire, c'est plutôt son contexte qui avait des conséquences sérieuses.

Mais vous voilà maintenant confronté avec une nouvelle affaire, celle du vice-président du syndicat de la magistrature, premier substitut à Draguignan, qui s'est permis, l'autre jour, de critiquer, en audience publique, alors que cela n'avait rien à voir avec le sujet de l'audience, et il s'en fallait de beaucoup, de critiquer, dis-je, une décision judiciaire de la chambre d'accusation de Paris qui ne le concernait nullement et, de surcroît, un décret du Gouvernement. Ce magistrat, qui est une femme, serait suspendue et les sanctions seraient à l'étude. Puissent-elles être sévères.

Mais cela m'amène à certaines conclusions. J'ai le sentiment que le problème du choix de leur poste par les auditeurs de l'école nationale de la magistrature devrait être revu. J'ai le sentiment aussi que l'on ne devrait pas faire siéger les jeunes magistrats autrement que dans des formations collégiales de juges avant de leur confier des fonctions de juge unique : juge des enfants, juge d'instruction, juge de l'application des peines. C'est là, me semble-t-il, une décision qu'il conviendrait de prendre le plus vite possible.

Quant au problème des libérations conditionnelles et des permissions de sortie — qui sont bien à l'ordre du jour en ce moment, monsieur le garde des sceaux — tout le monde, bien sûr, en approuve le principe, parce qu'il est fondé sur la réinsertion sociale, sur l'individualisation de la peine et sur la réadaptation progressive à la vie normale.

Dans l'ensemble, ce système donne d'excellents résultats puisque l'échec global n'est que de 2 à 3 p. 100. Seulement, il faut distinguer, en effet, d'une part, les détenus non dangereux, pour lesquels la réussite est voisine de 100 p. 100 et cela sur un très grand nombre de cas, d'autre part, les détenus dangereux, pour lesquels l'échec est supérieur à 30 p. 100.

Là police est découragée, monsieur le garde des sceaux, et ce n'est pas votre collègue de l'intérieur qui dira le contraire. Elle réussit, trop souvent au péril de la vie de certains de ses membres, à appréhender des délinquants ; voilà qu'on les remet en circulation et qu'elle a de nouveau affaire à eux et toujours l'arme au poing.

Je crois qu'il faut, dans ce domaine, être beaucoup plus exigeant que cela. J'estime qu'il ne faut pas risquer — je dis bien « risquer », ne me faites pas dire ce que je ne dis pas — de confier cette mission à des juges orientés, parce qu'alors on peut tout supposer quant à leur finalité, ni même à des juges uniques qui ne seraient ni jeunes, ni orientés. Pourquoi

diabole ne crée-t-on pas une commission des permissions réunissant un juge, un médecin de la prison et un membre du personnel pénitentiaire, commission dont la décision ne serait exécutoire qu'après l'avis du parquet ? Et pourquoi ne prévoit-on pas même une possibilité de recours en appel contre les décisions que prendrait une commission ainsi constituée ? Les meurtres relatés par les journaux depuis six mois, perpétrés par des condamnés « en cavale », devraient vous conduire à prendre rapidement des décisions à ce sujet.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je vais conclure.

Le jugement d'un tribunal, l'ordonnance d'un juge d'instruction, l'arrêt d'une cour d'appel, le verdict d'une cour d'assises, ne doivent relever que de la connaissance, jamais de la conjoncture. Le magistrat doit ignorer son environnement, oublier son engagement — je dirai plus — rester sourd à l'opinion publique. S'il ne le fait pas, alors il ne rend plus la justice ; il fait de la politique.

Que les juges malmènent la loi — et épargnez-moi de vous fournir un autre contingent de citations à l'appui de cette affirmation (*L'orateur montre à nouveau son volumineux dossier*) —, que les juges malmènent la loi, dis-je, cela me semble un comble. Un juge n'a pas à juger la loi ; il a à juger les hommes selon les critères que la loi lui impose.

Votre devoir, monsieur le garde des sceaux, est de le rappeler aux magistrats, à tous les magistrats, avec la fermeté voulue, surtout à ceux qui ne manqueront pas de créer à cette occasion — mais il faut avoir le courage de les affronter — de périlleux remous. L'opinion publique, finalement — croyez-moi — sera de votre côté.

Lorsque, voulant améliorer les règles légales, le juge les viole ou refuse de les appliquer, quelles que puissent être ses motivations, il empiète sur des domaines qui lui sont étrangers ; il s'empare donc de droits qui n'appartiennent qu'aux représentants du peuple.

Le juge, lui, n'a qu'un seul devoir : décider en son âme et conscience, mais en respectant la Constitution et le droit, c'est-à-dire en respectant la loi.

Le droit à la désobéissance que prônent les dirigeants de ce syndicat de la magistrature ne saurait être concédé au juge. Lui donner la possibilité de ne pas appliquer la loi ou de la galvauder en la brocardant, c'est un luxe qu'un Etat démocratique n'a pas les moyens de se payer.

Mesdames, messieurs, il n'est pas courant qu'un vice-président du Sénat monte à cette tribune, sinon pour rapporter des textes de loi et si, depuis neuf ans, j'ai certes défendu des amendements ou expliqué mon vote, ce fut toujours de ma place ; je ne me suis présenté à cette tribune que lorsque la commission des lois me faisait l'honneur de me confier un rapport.

Je fais une exception aujourd'hui. Je sors de ce devoir de réserve que je me suis imposé et qui, je crois, est souhaitable. Je le fais parce que, à mes yeux tout au moins, la justice traverse une des crises les plus graves de son histoire. Je le fais parce que s'il est, certes, nécessaire que vous en ajustiez les rouages aux nécessités de l'époque, vous vous devez, monsieur le garde des sceaux, de faire en sorte qu'elle ne pratique ni le doute, ni l'autocritique. Vous vous devez de la protéger contre elle-même pour qu'elle soit à même de protéger les hommes, tous les hommes, de façon identique, quels que soient leur race, leur origine, leur métier ou leur fortune.

Oui, si je suis monté, ce soir, à cette tribune, c'est parce que je ne vois rien de plus urgent que de redonner aux Français la confiance qu'ils avaient jadis en la justice de leur pays. Qu'une démocratie soit libérale ou qu'elle soit socialiste, sans justice crédible, mesdames, messieurs, elle est orpheline de la liberté. (*Applaudissements à droite ainsi que sur les travées du RPR, de l'UCDP et de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Charles Lederman.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est sur un autre registre que je vais intervenir, et vous vous en doutez probablement.

M. Thiers, monsieur le garde des sceaux, que vous connaissez bien, et que sans doute M. Dailly connaît aussi...

**M. Etienne Dailly.** Autant que vous, sans doute !

**M. Charles Lederman.** Mais sans doute pas pour les mêmes motifs, quand bien même ceux-ci ne seraient que d'ordre historique.



M. Thiers disait : « Nous voulons des juges qui défendent la propriété privée ; c'est pourquoi nous voulons des juges propriétaires. »

Vous, monsieur le garde des sceaux, vous pensez, mais n'osez pas encore le dire : « Nous voulons des juges qui, *perinde ac cadaver*, défendent « notre » ordre ; c'est pourquoi nous voulons des juges fonctionnaires de police. »

J'ai le sentiment, après avoir entendu certains de mes collègues — et je le regrette profondément — que vous avez sans doute déjà recueilli leur adhésion.

Mais au moment où s'ouvre au Sénat la discussion de ce budget de la justice, il était indispensable de rappeler ce que sont vos principes en la matière ; c'est ce que je viens de faire.

Votre budget, monsieur le garde des sceaux, est bien le reflet de la politique gouvernementale à l'égard de la justice, une justice dont l'indépendance n'est plus pour vous qu'une prérogative octroyée, une justice sans moyens, une justice qui vivote.

Que le budget de votre ministère ne représente que 0,91 p. 100 du budget général, n'y voyons pas un hasard ; c'est un choix politique, par vous parfaitement délibéré, monsieur le garde des sceaux.

Vous trouverez encore — soyez sans crainte — toujours quelques bonnes âmes pour crier au miracle — ce qui s'est déjà produit — parce que vous faites état d'une augmentation qui peut atteindre, pour certains postes, avez-vous dit, 24 p. 100. Cependant, avec l'inflation que M. le Premier ministre mène allégrement vers les 10 ou 12 p. 100, et le transfert de certaines charges du budget de l'Etat à celui du ministère de la justice, que reste-t-il en fin de compte ?

Aussi bien ne pouvez-vous prévoir aucune réforme digne de ce nom. L'accès à la justice reste fermé pour le plus grand nombre. Les flagrants délits demeureront ce qu'ils sont : un simulacre de justice pour les infortunés. Les prisons seront de plus en plus surpeuplées, les éducateurs des jeunes demeureront en nombre infinitésimal.

Je suis personnellement curieux de connaître, monsieur le garde des sceaux, les mesures concrètes que vous avez prises en fonction des conclusions d'un rapport dont vous avez fait beaucoup parler, le rapport sur la violence.

Faut-il, puisque nous parlions histoire, remonter un peu plus haut et évoquer les Etats généraux de 1789, qui avaient proclamé le principe de la gratuité de la justice ?

Aujourd'hui — et c'est la conséquence de votre politique d'austérité — nous vivons en réalité une insupportable inégalité pour ce qui est de l'accès à la justice, inégalité que subissent les moins fortunés. Or si le « droit au juge » constitue indiscutablement l'une des libertés fondamentales du citoyen, il est en fait étroitement limité, voire souvent, pour les plus déshérités, pratiquement anéanti.

L'aide judiciaire laisse encore trop de justiciables dans l'impossibilité de faire valoir leurs droits.

Votre budget, monsieur le garde des sceaux, va-t-il réduire ces flagrantes inégalités ? Il est d'évidence qu'à cette question on ne peut répondre que par la négative et ajouter que ces inégalités vont se trouver, au contraire, aggravées, car l'augmentation de 8 p. 100 que prévoit l'article 79 du budget ne maintient même pas les chiffres limites qu'il fixe à la hauteur de ceux de l'année dernière puisque l'inflation est de loin supérieure à ce pourcentage.

Sans doute continuerez-vous à soutenir que le Gouvernement a fait un effort dans son projet relatif à ce que vous appelez, par une périphrase bien inadéquate « la gratuité du service public de la justice ». Mais ces mesures, vous le savez bien, ne peuvent pas suffire.

Alors que le besoin juridique et judiciaire grandit chaque jour pour la très grande masse des femmes et des hommes de France, le procès reste un luxe alors que ce sont ceux-là qui subissent les expulsions, les saisies et les licenciements.

Dans notre pays, vous le savez bien, monsieur le garde des sceaux, la justice n'est pas à la portée de tous.

Vous avez déclaré que vous vouliez avant tout remettre en marche une machine judiciaire grippée au point qu'elle en est presque bloquée. Mais vous savez que le nombre des fonctionnaires que vous allez recruter est si faible au regard des postes non prévus, si faible face au retard accumulé, qu'ils ne suffiront certainement pas aux tâches qui les attendent.

Et quand vous annoncez comme un haut fait le recrutement de soixante-quinze nouveaux magistrats contre quatre-vingt-trois l'année dernière, vous oubliez de dire que près de 450 postes sont vacants.

Il est vrai qu'il existe un domaine où, en chiffres absolus, votre ministère et votre Gouvernement ont atteint des résultats inégalés jusqu'à ce jour : c'est celui qui concerne le surpeuplement des prisons, où la population pénale est passée de 27 284 individus, au 1<sup>er</sup> janvier 1975, à 33 637, au 1<sup>er</sup> janvier 1977.

La réforme du 23 mai 1975 relative aux conditions d'exécution des peines est restée lettre morte. Les crédits consacrés aux centres de semi-liberté sont pratiquement sans portée. Rien n'est prévu, ou presque, pour la formation du personnel pénitentiaire. Tout ce qui touche à la réinsertion sociale est, de la même façon, laissé sans solution.

Savez-vous, mesdames, messieurs, que pour tout ce qui concerne ce qu'on appelle le « milieu ouvert », il existe en moyenne un délégué pour cent individus concernés ? Qu'à la prison de Fleury-Mérogis, par exemple, on ne trouve que deux juges de l'application des peines pour trois mille personnes ?

Il faut, dites-vous, monsieur le garde des sceaux, individualiser les peines, et vous regrettez, dites-vous encore, que les prisonnières et les prisonniers ne soient que des matricules. Mais comment, dites-moi, pourrait-il en être autrement puisque vous ne faites rien à ce sujet. Quant à l'éducation surveillée, chaque année, votre ministère promet pour l'année suivante, et vous recommencez encore cette fois-ci.

Alors que le nombre des mineurs détenus augmente sensiblement et que les éducateurs tentent de maintenir le plus grand nombre de jeunes concernés en milieu ouvert, le budget que l'on nous présente prévoit de créer — soyez attentifs à ce chiffre, mes chers collègues ! — trente-huit emplois en milieu ouvert et de prendre en location — soyez toujours attentifs ! — vingt-cinq chambres individuelles ou groupées, alors qu'il en faudrait des centaines ou des milliers.

Aux problèmes qui sont posés, quels qu'ils soient, vous n'apportez donc, monsieur le ministre, aucune véritable solution.

Vous le savez bien d'ailleurs, et c'est pourquoi, comme tous ceux qui, encore aujourd'hui, nous gouvernent, vous fardez la vérité et c'est à la farder que vous consacrez vos plus méritoires efforts.

Votre condamnation morale, elle a été depuis longtemps prononcée par ce prédicateur du grand siècle qui, s'adressant à certains de vos homologues de l'époque, leur disait : « Le plus grand outrage que l'on puisse faire à la vérité, est de la connaître et, en même temps, de l'abandonner et de l'oublier. »

Mais pouvons-nous traiter des affaires qui relèvent de votre ministère, monsieur le garde des sceaux, sans évoquer les problèmes de la magistrature ? L'essentiel, pour moi, et pour 75 p. 100 des Français, c'est celui de son indépendance.

Vous connaissez, en effet, les résultats — accablants pour le pouvoir auquel vous prenez, monsieur le ministre, une si grande part — du sondage d'opinion qui a révélé que, pour plus de 75 p. 100 des Françaises et des Français, la magistrature n'est pas indépendante du pouvoir, c'est-à-dire que celui-ci ne lui laisse pas l'indépendance pourtant indispensable pour exercer le rôle premier que lui confie la Constitution, je veux parler de la défense des libertés individuelles et publiques.

Ce n'est pas l'action de telle ou telle organisation syndicale, monsieur Dailly, qui inquiète cette population. Contrairement à ce que vous avez dit, ce qui la préoccupe, c'est ce qui a été révélé, et ce résultat serait maintenu dans le cas d'un nouveau sondage.

Aucune des propositions qui ont été avancées par les organisations professionnelles de magistrats — il ne suffit pas de les vilipender pour faire admettre qu'elles ont tort — pour tenter d'améliorer l'actuel système n'a été prise en considération, et particulièrement en ce qui concerne la réforme du conseil supérieur de la magistrature et le sort des magistrats du Parquet.

Grâce au recrutement « latéral », dont les critères de sélection sont insuffisamment définis, vous choisissez, monsieur le garde des sceaux, comme il vous plaît.

Vous multipliez en même temps l'emploi du juge unique, alors que la collégialité offre incontestablement les meilleures garanties pour le justiciable.

Pourtant, je veux le dire ici avec force, dans leur grande majorité, les magistrats supportent de plus en plus mal cet état de fait, intolérable, il est vrai, pour des femmes et des hommes d'honneur.

Alors contrairement à ce qui nous a été dit tout à l'heure, mesdames, messieurs, le ministère multiplie les sanctions, à tel point qu'une statistique établie en 1976 révélait qu'il y en a eu deux fois plus en vingt-huit mois qu'en trente ans. C'est ce que M. Dailly qualifie de « bienveillance remarquable ».

J'estime, moi, que vous frappez, bien évidemment, monsieur le ministre, celles ou ceux qui, non sans courage, disent ouvertement ce que nombre de leurs collègues pensent comme eux, ce que des citoyens innombrables pensent comme eux.

Quant à vous, vous dites de tous ces magistrats qu'ils « manquent au devoir de réserve ». Contrairement à ce qui a été dit, pour les sanctions aussi — j'avance des faits — vous faites un tri qui va toujours dans le même sens.

Ainsi accablez-vous un jeune magistrat, vice-président du syndicat de la magistrature. Mais, mesdames, messieurs, vous êtes-vous posé une question sur cette dame des prisons qui, elle, a manqué à tous les devoirs de sa charge et de sa profession sans qu'elle ait subi, sache-t-on, de la part de M. le garde des sceaux, la moindre difficulté ? Il est vrai — dois-je y trouver une raison ? — qu'elle portait, il y a peu de temps encore, même si c'est sans bonheur, les couleurs du parti de M. le ministre à l'occasion des élections législatives à Sarcelles.

Quand j'ai évoqué ici, à propos de l'affaire Croissant, l'inadmissible pression que vous aviez exercée, monsieur le ministre, sur les magistrats de la chambre d'accusation, vous avez crié à la vertu outragée.

Au prétexte qu'on aurait fait silence sur vos explications, vous avez écrit, quelques jours plus tard, d'abord dans le journal *Le Monde*, puis dans le *Nouvel Observateur* : « Je ne peux pas admettre l'idée même d'une pression quelconque sur la chambre d'accusation... Le respect de l'indépendance des juges a été total, en tout cas, de la part du Gouvernement... On accuse le Gouvernement français d'avoir exercé des pressions sur les magistrats. Cette accusation est indigne ; elle est insultante pour le ministre de la justice et, ce qui est plus choquant, pour les magistrats. »

Au nom du plus grand nombre de ses collègues, et non pas ceux auxquels faisait allusion tout à l'heure M. Dailly, le président de l'Union syndicale des magistrats vous répondait : « Après l'affaire de Broglie, l'affaire Abou Daoud et celle des micros du *Canard enchaîné*, l'affaire Croissant est venue s'ajouter sur la liste des dossiers dans lesquels le pouvoir a placé l'indépendance de la justice dans une position difficile. »

C'est cela, monsieur Dailly, qui devrait vous inquiéter !

Le président Braunschweig ajoutait : « La magistrature de notre pays ne veut plus endosser la responsabilité d'un discrédit qui n'est pas de son fait, elle ne veut plus subir les abus, les empiètements, les actes d'ingérence dont elle est victime et qui se sont récemment multipliés au cours de ces derniers mois. »

Je comprends, monsieur le ministre, que vous n'avez pas répondu, de crainte sans doute que ces hommes qui sont, mieux que nous, au courant des faits, ne soient amenés à les révéler d'une façon plus précise encore.

Mais quelle indignation ont ressentie ceux de nos concitoyens qui ont reçu, de la bouche de ce haut magistrat, confirmation de ce que je vous avais dit, ici même, au nom du groupe communiste !

A l'indignation, vous avez réussi à ajouter la honte.

C'est de l'affaire Klaus Croissant que je vais vous parler encore. Et pour vous répondre.

Lors d'un récent débat qui vous opposait, à l'Assemblée nationale, à mon camarade Pierre Juquin, vous avez — sans élégance et sans raison — déclaré que c'était « l'ignorance autant que la passion qui ont inspiré les commentaires sur cette affaire ».

Voyons donc ce qu'il en est ! L'arrêt de la chambre d'accusation donnait un avis favorable partiel à la demande d'extradition. Rendu le 16 novembre 1977, à quinze heures, il a fait immédiatement l'objet d'un pourvoi en cassation. Or un tel pourvoi, qu'il soit recevable ou non, a un effet suspensif, c'est l'article 569 du code de procédure pénale, que vous connaissez certainement, monsieur le ministre de la justice, qui l'édicte.

Vous avez objecté que le pourvoi en cassation n'était pas recevable dans le cas où la chambre d'accusation donne un avis sur une demande d'extradition.

Or, ministre de la justice, vous ne deviez pas l'ignorer, il est des cas où le pourvoi de l'extradé est recevable — si vous voulez les références, je vais vous les donner sur le champ — il est des cas où le procureur général lui-même près la cour de cassation peut décider d'un pourvoi et, là encore, si vous voulez les références, je peux vous les fournir immédiatement.

**M. Alain Peyrefitte, ministre de la justice, garde des sceaux.** Puis-je demander à M. Lederman de fournir ces références ? Cela me permettrait de répondre.

**M. Charles Lederman.** Les voici : criminelle, 17 février 1975, bulletin 75 ; juin 1964, bulletin 189 ; 17 février 1970, bulletin 62 ; toujours criminelle, 19 octobre 1971, bulletin 270.

Monsieur le ministre, je suis sénateur depuis peu de temps mais avocat depuis longtemps et je n'ai jamais avancé quoi que ce soit devant un tribunal sans éléments de preuve. Aurais-je un seul instant pensé agir autrement devant mes collègues du Sénat si je n'étais en mesure de donner les références de jurisprudence nécessaires, si je ne les avais à portée de la main ?

De toute façon, il appartenait à la chambre criminelle de la cour de cassation et à elle seule — sur ce point, monsieur le ministre, vous me dispenserez sans doute de vous énumérer des décisions de jurisprudence — de juger de la recevabilité du pourvoi. Aussi longtemps qu'elle n'avait pas statué, le pourvoi conservait son effet suspensif.

Vous n'aviez pas, monsieur le ministre, à vous substituer à la cour suprême ; votre ingérence est, en l'espèce, constitutive d'une illégalité flagrante, tout ministre de la justice que vous soyez.

Quant au Conseil d'Etat, s'il est vrai que le recours formé devant lui et les conclusions de sursis à exécution n'ont pas en eux-mêmes d'effet suspensif, il est bien clair qu'un gouvernement, soucieux de s'assurer de la légalité de ses actes, aurait attendu la décision de cette haute juridiction.

C'est ce qui a fait dire, avec combien d'éclat, au magistrat qui préside l'union syndicale des magistrats : « Le Gouvernement se serait grandi en attendant que le Conseil d'Etat statue sur le sursis à exécution ».

Si M. Maurice Duverger, que vous avez cité la semaine dernière, monsieur le ministre, quand nous avons débattu du même problème, semblait sur un point vous donner satisfaction, il avait, vous le reconnaîtrez, émis la même opinion.

Mais vous avez, en outre, et quoi que vous osiez en dire, monsieur le ministre, bafoué le droit d'asile.

Klaus Croissant avait formulé, dès son arrivée en France, au mois de juillet 1977, une demande officielle auprès de l'office français de protection des réfugiés pour se voir reconnaître la qualité de réfugié politique. Cette demande était en cours d'examen. Elle n'avait fait l'objet d'aucune décision de rejet et le Gouvernement le savait.

Or il est de pratique constante qu'on ne procède à aucune extradition lorsqu'une demande d'asile est en cours. C'est encore le Conseil d'Etat qui vous l'a dit.

Puisque vous me demandez des références, je vais vous éviter de poser la question, monsieur le ministre, en vous citant un arrêt que vos collaborateurs connaissent mieux que moi, l'arrêt Casaban-Andreu, un réfugié de nationalité espagnole. Vous avez satisfaction, au moins quant à la connaissance de la décision.

A cela, il faut ajouter que l'extradition peut être demandée sur deux registres : celui des mobiles de l'individu qui fait l'objet de la demande et celui du but poursuivi par l'Etat requérant.

Il aurait donc fallu rechercher dans la personne même de Klaus Croissant, et non pas chez les auteurs principaux, s'il avait ou non des mobiles politiques.

Il convenait en outre, monsieur le ministre, de rechercher si la République fédérale d'Allemagne ne demandait pas, dans un but politique, l'extradition de Klaus Croissant, quel que soit le crédit que l'on puisse accorder ou refuser à ce qu'on appelle « démocratie » en Allemagne de l'Ouest.

Or, plus que de réprimer un avocat qui aurait dépassé ses fonctions de défenseur — ce qui n'est pas encore démontré d'ailleurs — il s'agissait pour la République fédérale d'Allemagne,

et tout le monde le reconnaît, de faire taire un opposant politique. Je parle avec d'autant plus de fermeté, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, que vous connaissez la position des communistes sur le terrorisme.

Vous avez souligné enfin, monsieur le garde des sceaux, que le Gouvernement avait décidé d'avance que si l'avis de la chambre d'accusation était favorable, il décréterait et exécuterait l'extradition le jour même.

Or il appartenait, après l'avis de la chambre d'accusation, à votre Gouvernement, à vous-même et à vos services en particulier, d'étudier en détail le dossier et d'examiner si les conditions de l'extradition étaient remplies.

Ainsi, refusant par avance d'étudier individuellement le cas de Klaus Croissant, votre Gouvernement avait pris la décision « politique », c'est incontestable, d'extrader cet homme. Or, une extradition politique, c'est ce que le droit français refuse, monsieur le ministre de la justice, et ce que le peuple condamne, monsieur du Gouvernement !

Votre Gouvernement a donc fait offense à l'indépendance de la magistrature, bafoué les plus hautes instances judiciaires et administratives de notre pays, délibérément ignoré le droit, non moins délibérément violé le droit d'asile.

Et maintenant, il se tait.

**M. le président.** Monsieur Lederman, je vous demande de conclure.

**M. Charles Lederman.** Je conclus en deux mots ; je ne dépasserai même pas mon temps de parole.

Il se tait lorsque le gouvernement de la RFA agit comme s'il ignorait le Gouvernement français quand il annule le mandat délivré contre Klaus Croissant en déclenchant des poursuites nouvelles au mépris de ce que vous avez voulu, monsieur le ministre, considérer comme des engagements solennels dont vous saviez bien, d'ailleurs, que le gouvernement de la RFA ne les tiendrait pas.

Mais puisqu'à votre tour, aux yeux de l'opinion publique mondiale, vous êtes moqué et bafoué par un gouvernement étranger, vous devez répondre aux avocats français de Klaus Croissant, vous devez répondre de la seule façon qui convienne : je veux dire, exiger que Klaus Croissant revienne en France.

Il en est, vous le voyez, de la justice, comme du reste.

Vous avez fait déjà bien trop de mal à la France, il est temps que viennent les temps du changement.

Il faut que vous partiez, il le faut, et nous allons, avec la majorité du peuple de notre pays, nous employer à vous y contraindre dans quelques mois. (*Murmures à droite.*)

Alors, avec son peuple d'ouvriers, de paysans, d'intellectuels, avec la grande majorité de ses hommes et de ses femmes, alors, mesdames, messieurs, nous rendrons la France à elle-même, nous rendrons la France à sa véritable grandeur ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. Yves Estève.** Et vous serez garde des sceaux !

**M. le président.** Messieurs, conservez votre calme.

**M. Guy Petit.** Nous y avons un certain mérite !

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

**M. Pierre Marcihacy.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est avec une certaine émotion que je monte à la tribune — tribune qui m'a accueilli de nombreuses fois — parce qu'il est question de la justice de mon pays.

Je suis avocat, et je m'honore de l'être. Je représente la quatrième génération d'avocats.

J'ai toujours refusé, mesdames, messieurs — je l'ai dit ici et je le répète — d'être juge ; je me sens indigne de cette tâche. Mais, en tant qu'avocat, je n'ai jamais, je dis bien « jamais », renoncé, parce que je crois dans la justice de mon pays.

Or, monsieur le garde des sceaux — et au fil de cette discussion, le problème sera à nouveau posé — la France n'a plus

confiance dans sa justice, les magistrats n'ont plus confiance dans la justice dont ils sont les maîtres d'œuvre. C'est une situation neuve et redoutable.

On vous a cité les sondages, je n'y reviendrai pas. On vous a parlé d'« organe de la magistrature ». Dois-je rappeler que lorsqu'un organe syndical dit « modéré » s'est institué, on a cru qu'il prendrait des positions diamétralement opposées à celles de l'organe existant ? Mais force a été de constater qu'avec plus de modération l'union syndicale rejoignait fondamentalement la plupart des positions du syndicat de la magistrature.

Mesdames, messieurs, il m'est arrivé un jour d'être convoqué comme témoin dans un procès qui opposait M. Foyer au syndicat de la magistrature. Après que j'eus répondu à quelques questions, le président m'interloqua — j'ai pourtant l'habitude de la barre et de la tribune ! — en me demandant : « Maître, avez-vous dans votre profession jamais constaté que le syndicat de la magistrature ait pu peser sur des décisions dont vous aviez eu, en tant qu'avocat, à connaître ? » Ma stupéfaction fut telle que je fis au président une réponse qui n'était peut-être pas très courtoise : « Mais, lui dis-je, si je pensais le contraire, je ne serais pas ici ! »

J'ai tenu à faire état de ce fait pour montrer que j'ai une certaine expérience de la justice. Je l'ai servie et je continuerai de la servir jusqu'à mon dernier souffle, parce que j'y crois.

Mesdames, messieurs, le pays n'a plus confiance dans sa justice, je vous l'ai dit. A quoi cela tient-il ?

L'avocat que je suis va tout de suite vous dire qu'il sait parfaitement que, dans un procès qui oppose deux personnes, il y en a toujours une qui perd et que le perdant accusera la justice ; lorsque, dans une affaire criminelle, il y a un condamné qui estime la peine trop lourde ou injuste, il accusera lui aussi la justice. Nous sommes tous d'accord. On ne peut pas exercer la justice en faisant plaisir à tout le monde. Mais une chose est abominable, c'est que la justice s'exerce en voulant faire plaisir à l'opinion publique. C'est la chose la plus abominable, monsieur Dailly, et tout à l'heure vous y avez fait appel.

**M. Edgar Tailhades.** Très bien !

**M. Pierre Marcihacy.** Mesdames, messieurs, on parle des manquements de certains magistrats. Dois-je rappeler ici — et je ne cherche, croyez-moi, l'approbation de personne, ce n'est pas mon habitude, et moins aujourd'hui qu'en toute autre circonstance ! — qu'il existe beaucoup de parlementaires qui, comme celui qui vous parle, peuvent se vanter de n'être jamais intervenu dans un débat judiciaire auprès de la chancellerie ou d'une autre instance ? Pourtant, monsieur le garde des sceaux, deux de vos anciens collègues — l'un était garde des sceaux, l'autre, ministre de l'intérieur — n'ont-ils pas exprimé publiquement leur opinion sur des procès ? N'est-il pas déplorable que seuls des membres de l'opposition aient relevé cette inconvenance ? C'est cela aussi qui explique ce manque de confiance du pays dans sa justice !

Et puis, ce sont des décisions qui choquent tout le monde, et je vais en parler très sereinement.

On relâche Abou Daoud, on extrade Klaus Croissant. S'agissant de l'affaire des micros du *Canard enchaîné*, si vous voulez quelques détails pittoresques, monsieur le garde des sceaux, demandez à votre collègue, notre ami M. Monory, qui était rapporteur de la commission des écoutes téléphoniques que j'avais l'honneur de présider ; il vous racontera avec humour, car c'est un homme d'esprit, comment, le jour où nous sommes présentés devant l'immeuble de la rue du Faubourg-Saint-Honoré — si mes souvenirs sont exacts — nous avons été écartés dans des conditions assez pittoresques. Sur le moment, nous en avons souri l'un et l'autre ; nous n'avons rien raconté parce que nous ne voulions pas faire d'histoires et parce que nous étions persuadés que les fils des micros du *Canard enchaîné* aboutiraient bien un jour quelque part dans un prétoire ; alors, on pourrait discuter. Le silence n'est-il pas ce qu'il y a de plus redoutable quand il y a suspicion ?

Eh bien, je vais m'attarder, moi aussi, sur le cas de Klaus Croissant.

Tout à l'heure, on a évoqué devant vous l'extradition et cité une jurisprudence que je connais fort bien, disons assez bien, monsieur Lederman, et que, moi, je ne conteste pas.

Mais je vais vous dire ce qui, pour moi, fait question. Quelle que soit l'abomination que représentent les crimes de la bande à Baader, ils avaient un avocat ; c'est l'avocat que l'on a arrêté.

Nous n'avons pas à nous confondre avec nos clients ; autrement, quel est l'avocat qui n'aurait pas dix fois mérité, sinon la peine de mort, du moins des centaines et des centaines d'années de prison ?

Nous sommes là pour assister nos clients, c'est notre devoir. Et, croyez-moi, la marge est délicate, très délicate entre ce qui est permis à l'avocat et ce qui ne lui est pas permis. Je l'ai éprouvé, monsieur le garde des sceaux, en d'autres circonstances, quand il n'y avait pas beaucoup de volontaires pour solliciter certains dossiers. Mon maître, le bâtonnier Jacques Charpentier, que beaucoup d'entre vous ont connu et que beaucoup d'entre vous, comme moi-même, révéraient, m'avait fait l'honneur de me commettre, sous l'occupation, pour défendre des communistes devant les sections spéciales de Vichy.

Je sais ce que c'est, monsieur le garde des sceaux, que d'être interrompu dans une plaidoirie par un magistrat — français, hélas ! — qui vous dit : « Maître, si vous continuez, je vais être obligé de vous arrêter ». « Dans quel sens l'entendez-vous, monsieur le président ? » lui ai-je demandé.

Je n'ai point été arrêté et j'ai fait mon devoir jusqu'au bout !

**M. Charles Lederman.** Très bien !

**M. Pierre Marcilhacy.** Mais quand on touche à un avocat, on fait quelque chose de très grave.

C'est notre ancien collègue, M. Henri Torrès, qui a dit — j'ai très bonne mémoire — : « N'oubliez pas que, sans avocat, les magistrats peuvent prononcer des arrêts, mais qu'ils ne peuvent pas rendre la justice. » C'est vrai, et tous les magistrats en sont conscients.

Mesdames, messieurs, pourquoi de tels propos ? Pourquoi cette émotion ? Pourquoi ce malaise ?

Inégalité dans l'exercice de la justice ? C'est vrai, monsieur Lederman, et tout homme de bonne foi doit vous donner raison. Les déclarations du syndicat de la magistrature sont, pour bon nombre d'entre elles, rigoureusement exactes. Le nier, c'est nier l'évidence.

Il fut un temps où la justice avait quand même la confiance du pays dans lequel elle s'exerce. Certes, il y avait des bavures ; il y en aura toujours, les magistrats ne sont pas des saints, les avocats non plus. Nous avons, les uns et les autres, nos brebis galeuses, nos bons et nos mauvais sujets.

Mais quand il y avait des accidents de parcours, l'Etat au nom duquel la justice était rendue était crédible. Je crains qu'aujourd'hui l'Etat ne soit plus crédible. C'est probablement ce qui fait aujourd'hui question.

Je déplore cette situation, car il n'y a pas d'Etat civilisé qui puisse se vanter d'exister s'il n'a une justice digne de ce nom et hautement crédible.

Vos critiques, vos émotions, c'est bien, me direz-vous, mais proposez-vous quelque chose ? Peut-être, monsieur le garde des sceaux, peut-être. Ce ne sera qu'une approche de la question, je ne la formulerai pas d'une façon très précise, mais, du fait que dans l'état de développement auquel est parvenue la civilisation — et notamment notre démocratie, il y a de plus en plus de gens qui sont instruits, et quelque fois mal, par les mass média — on ne peut plus entendre faire régner la justice comme sous l'Ancien régime ou même comme elle a régné jusqu'à la troisième République. Ce n'est plus possible. Il s'ensuit que la justice doit s'écarter de la politique et que, pour ce faire, elle doit d'abord donner l'exemple.

Monsieur le garde des sceaux, je vous rends hommage : dans votre position aucun des écarts que j'ai relevés tout à l'heure ne vous est imputable. L'homme qui aime la justice, et qui est à cette tribune, vous en dit sa gratitude, mais il pense aussi qu'on a peut-être oublié une disposition constitutionnelle : c'est M. le Président de la République qui est le garant de la justice.

Dans ces conditions, je me demande s'il est convenable qu'un ministre de la justice dépende d'un gouvernement, lequel gouvernement, qu'on le veuille ou non, est soumis à la sanction politique de l'Assemblée nationale. Je m'interroge : ce service exemplaire ne devrait-il pas passer sous le contrôle quasi exclusif de M. le Président de la République qui a déjà certaines attributions ?

S'il ne s'agissait que de faire voter les crédits d'un département ministériel, il n'y aurait aucune difficulté. Mais le problème n'est pas là. Je pense qu'une réforme de cet ordre et

une réforme du conseil supérieur de la magistrature pourraient éclaircir le climat. Je pense aussi que placé directement sous la haute autorité du Président de la République le peuple de France qui est au fond très monarchiste dans ses tendances verrait quelque chose de nouveau et de noble intervenir dans les enceintes des palais de justice. La justice y gagnerait. Les magistrats n'y gagneraient pas grand-chose. Parmi les plaideurs, il y aurait des contents et des mécontents. Mais peut-être le climat serait-il meilleur.

C'est parce que ce climat de la justice est lourd, parce que des fautes innombrables ont été commises, parce que la situation s'aggrave au lieu de s'arranger, que je suis monté à la tribune. Ah ! je sais bien, mesdames, messieurs qu'on objectera, dans l'hypothèse que j'ai énoncée : « Nous ne voulons pas de gouvernements des juges. » C'est vrai, on l'a dit. Mais, moi, je vais être très net : je suis aussi contre le gouvernement des juges, mais je suis contre les juges au service d'un gouvernement. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. André Méric.** Très bien.

**M. Pierre Marcilhacy.** L'Etat, ce n'est pas moi, pourrais-je dire en paraphrasant Louis XIV, ce n'est pas le Parlement, c'est toute la Nation. Tout doit être mis en œuvre pour que la justice française retrouve son caractère d'universalité. Nous en avons besoin pour notre conscience, pour nous et pour notre pays, car, de ce point de vue, on nous regarde.

En terminant, je voudrais rendre hommage à cette magistrature française qui ne connaît pas la vénalité, mais qui est, hélas, laissée à elle-même face à certaines pressions. Pour l'honneur de notre pays, il faut faire quelque chose ; l'avocat qui vous parle, monsieur le garde des sceaux, voudrait cette fois avoir gagné son procès. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Bernard Talon.** Monsieur le garde des sceaux, l'un de vos prédécesseurs a, par le passé, excellemment exprimé l'esprit dans lequel se déroulait au Parlement l'examen du projet de budget de la justice.

« La misère de la justice, disait-il, est un lieu commun de la rhétorique parlementaire. A chaque automne s'élève dans l'une et l'autre assemblée une sorte de thône où chacun apporte, selon le mot de Barrès, « sa note de douleur et d'espérance. » Ce que l'Assemblée et le Sénat comptent d'auxiliaires de la justice dénonce avec bien d'autres la disette des crédits, la pénurie de magistrats et la surcharge des juridictions, la modicité des rémunérations et la lenteur de l'avancement, l'absence de personnels d'exécution, l'incommodité et l'inadaptation des équipements, le défaut de moyens modernes de secrétariat, de documentation et d'information. Néanmoins, rituellement, le garde des sceaux plaide coupable. Après avoir rendu un hommage vibrant et du reste mérité au dévouement et à la conscience des magistrats, il sollicite le bénéfice des circonstances atténuantes : si le budget est modeste, le malheur des temps en est cause — la contribution s'accompagne de fermes propos : l'an prochain...

Douze mois s'écourent et voici que reprend de nouveau la vieille chanson qui berce mal. « La misère judiciaire ».

Monsieur le garde des sceaux, j'ai sans doute pour la première fois, le sentiment que le Gouvernement, prenant conscience de la gravité de la crise de la justice dans notre pays, entend au niveau budgétaire un redressement trop longtemps attendu ; si bien que cette année ce n'est plus de douleur qu'il faut parler, mais d'une relative satisfaction qui renforce nos raisons d'espérer.

Cette relative satisfaction résulte tout d'abord des chiffres de progression globale de ce budget.

Après déduction des dotations relatives aux pensions civiles, les crédits de paiement augmentent de 21,23 p. 100, pourcentage qui traduit de façon indiscutable la priorité attachée par le Gouvernement au secteur judiciaire.

Sur le plan des créations d'emplois, il faut souligner que le chiffre de 2 071 emplois nouveaux, contre 1 271 l'an dernier, est pour la première fois atteint. Il représente une progression d'environ 6 p. 100 des effectifs globaux du ministère. Si ce chiffre représente un progrès que l'on peut apprécier, il est cependant encore insuffisant.

Seul le montant des autorisations de programme, qui s'élève à 232 millions de francs, connaît une certaine stagnation profondément regrettable, compte tenu de la vétusté de nombreux établissements pénitentiaires.

Si l'on considère non plus l'aspect quantitatif global mais l'affectation que vous entendez donner aux moyens nouveaux, on ne peut également que vous louer, monsieur le garde des sceaux, des choix que vous avez été amené à faire dans la répartition de vos crédits supplémentaires.

Il me plaît à observer que vous avez, en effet, estimé qu'il convenait, en toute première priorité, d'améliorer le fonctionnement des tribunaux et particulièrement des greffes. Ces services connaissent de graves difficultés en raison de l'accroissement général du contentieux et des charges nouvelles qu'impliquent pour eux de récentes réformes.

Aussi 1 400 emplois de fonctionnaires sur les 2 071 créés l'an prochain, soit près de 70 p. 100, viendront enfin renforcer les secrétariats-greffes. Si l'on ajoute à ces emplois nouveaux les 1 100 vacataires recrutés en juillet dernier en application du « plan Barre » ; on peut mesurer l'importance d'un effort qui devrait entraîner une amélioration sensible de la situation.

Cependant, une menace obscurcit ces perspectives favorables. En principe, les vacataires en question doivent disparaître en juillet 1978. Le budget ne prévoit, en effet, leur financement que pour six mois. S'il devait en être ainsi, nombre de juridictions retrouveraient en cours d'année de graves difficultés en étant privées d'une partie non négligeable de leur personnel de dactylographie.

Nous comptons sur vous, monsieur le garde des sceaux, pour que, sans tarder, vous envisagiez, avec le ministre de l'économie et des finances, des mesures budgétaires, même de redéploiement, propres à assurer le maintien en année pleine de ces vacataires.

C'est là, monsieur le garde des sceaux, un appel pressant qui vous est lancé en faveur de ces vacataires, dont certains, dans l'éventualité d'une cessation de leur activité en juillet prochain, ne manqueraient pas de figurer sur la liste des indemnisés de l'ASSEDIC.

En conséquence, cette opération se révélerait peu opportune puisque, hormis le problème humain qu'elle ferait naître, elle priverait les tribunaux d'auxiliaires précieux, sans pour autant constituer une économie pour le budget de la nation.

Vous me permettez, monsieur le garde des sceaux, de clore par une recommandation mon intervention sur, je le répète, le satisfaisant budget des services judiciaires.

Un renforcement des effectifs, en l'espèce parfaitement justifié, ne trouve sa pleine efficacité que dans une utilisation rationnelle des moyens nouveaux. Une formation de qualité est désormais assurée par l'école des secrétariats-greffes, dont chacun s'accordera à reconnaître le bon fonctionnement et le rôle extrêmement positif. Mais, dans les juridictions, les moyens humains sont-ils toujours utilisés au mieux ?

Sans vouloir citer des exemples précis, on a pu constater que les conditions de travail, en ce qui concerne notamment les horaires et la durée des congés, pouvaient varier sensiblement d'un ressort à un autre, d'une juridiction à une autre.

Je pense qu'une action, sans doute déjà entreprise sur le plan de l'organisation du travail et de la normalisation des conditions de travail, doit être systématiquement poursuivie et renforcée sans délai.

Certes, le cas de ce greffe d'instance de la région parisienne dont les bureaux sont systématiquement fermés l'après-midi, est sans doute tout à fait exceptionnel. Un effort dans ce domaine aurait une incidence non négligeable sur le fonctionnement de la justice et sur l'appréciation du justiciable.

L'examen de votre budget, monsieur le garde des sceaux, montre d'ailleurs votre volonté de mener cette action, puisqu'on peut constater un renforcement important des effectifs de la mission d'inspection des greffes.

C'est, je crois, la condition nécessaire pour que l'augmentation des moyens que vous avez décidée se traduise concrètement par une amélioration significative.

Je serai plus bref sur les autres aspects de votre budget.

En ce qui concerne les services pénitentiaires, outre les emplois nécessaires à l'ouverture de la maison d'arrêt des Yvelines et un important ajustement des crédits de fonctionnement,

mesures en elles-mêmes inéluctables, ce budget traduit l'incidence d'une très importante réforme statutaire. Poursuivant les efforts de vos prédécesseurs, vous avez obtenu, à quelques très légères différences près qu'il conviendra de faire disparaître la parité indiciaire et de carrière entre les corps de surveillants et gradés de l'administration pénitentiaire et les gardiens de la paix et gradés de la police. Il s'agit là d'une étape marquante dans l'amélioration de la situation des personnels pénitentiaires.

Dans un budget où les priorités et les choix sont aussi nettement affirmés, il faut constater que le secteur de l'éducation surveillée, avec 138 emplois nouveaux seulement sur 2 071, fait figure de parent pauvre de ce budget, malgré son importance justifiée chaque jour par de nombreux et douloureux événements.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez cette année fait des choix et favorisé avec raison le renforcement des juridictions. Nous comptons sur vous pour qu'à son tour, et dès l'an prochain, l'éducation surveillée, dont les besoins sont également considérables, ne soit pas oubliée ; c'est l'avenir de milliers de jeunes qui en dépend.

Monsieur le garde des sceaux, je me garderai de dire que votre budget me donne toute satisfaction. Je reconnais cependant que le maximum a été fait si l'on tient compte de son volume.

Enfin, reconnaissant que, dans tout budget, il convient de faire des choix, je me rallie volontiers à ceux que vous nous proposez et, confiant en votre détermination pour parfaire l'an prochain l'évolution entreprise, mes amis et moi-même, monsieur le garde des sceaux, voterons votre budget. (*Applaudissements à droite.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guy Petit.

**M. Guy Petit.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je ne monte à cette tribune que pour vous faire part des quelques réflexions que m'a inspirées le fait qu'à la fin de ce mois, je fêterai le cinquantième anniversaire de ma prestation de serment d'avocat. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** Le Sénat vous félicite.

**M. Guy Petit.** Je vous remercie, monsieur le président.

Je suis toujours resté fidèle à cette profession que je n'ai pas pu exercer aussi longtemps que je l'aurais désiré, car il est fort difficile d'être à la fois un homme politique et un maire occupé, et de fréquenter régulièrement le palais de justice.

Je me souviens de l'état d'âme qui était le mien voilà un demi-siècle, lorsque je me suis présenté devant la cour d'appel de Pau pour lever la main et prêter ce serment auquel je me suis efforcé de rester fidèle. Je crois que j'y ai réussi.

J'avais, pour la justice de mon pays, un respect profond, et la profession que j'avais choisie, je l'aimais déjà, puisqu'elle consiste à servir la justice. De plus, l'avocat — j'en avais conscience — est absolument indispensable à la justice car, comme certains collègues l'ont rappelé tout à l'heure, mieux que je ne saurais le faire, les avocats sont irremplaçables. En effet, sans défense, il ne peut y avoir de justice.

Cette justice, je l'ai toujours respectée. Les difficultés qu'elle rencontre, loin de me réjouir, me causent beaucoup de peine, car certains magistrats, je le sens, — je parle de magistrats anciens, hommes de qualité auxquels on a rendu tout à l'heure un hommage parfaitement justifié en rappelant leur honnêteté foncière et l'absence quasi totale de vénalité — sont « mal dans leur peau », pour employer une expression populaire. Ils sont mal à l'aise. Comment voulez-vous que des sondages comme ceux dont M. Dailly nous a donné lecture puissent leur faire plaisir, alors qu'ils ont consacré toute leur existence à l'exercice de cette très haute fonction ?

À côté d'eux s'est formée une nouvelle magistrature. Il est assez difficile de savoir quels sont les rapports personnels qu'entretiennent ces magistrats que j'appellerai « de tradition » et cette nouvelle magistrature qui se livre à des déclarations fracassantes, qu'elle ne devrait pas faire d'ailleurs, dont notre vice-président, M. Dailly, nous a donné quelques échantillons.

Ayant eu, ces derniers temps, la possibilité de reprendre contact avec le palais et avec les juges, j'ai effectivement constaté des réticences chez certains jeunes magistrats.

Certes, ils se doivent d'avoir envers l'avocat certains égards, mais j'ai bien senti que l'homme politique que je suis, dont les convictions ont toujours été très fermes, mais qui, lorsqu'il a revêtu la robe, s'abstient d'en faire état, ne leur plaît pas beaucoup. Or, le magistrat doit avoir, *a priori*, pour tous les justiciables et pour tous les avocats, la même considération.

Cette nouvelle magistrature fait actuellement beaucoup de bruit. Lorsque l'on connaît l'évolution qui s'est produite dans le recrutement des magistrats et les événements auxquels ils ont été soumis, il y a quelque raison de penser qu'elle a été traumatisée.

Tout à l'heure mon collègue, j'allais dire mon confrère, M. Marcihacy, a évoqué les tribunaux d'exception de Vichy. Il est bien certain qu'ayant eu également à plaider devant ces tribunaux d'exception, puis devant d'autres juridictions d'exception à la Libération — bien souvent, on y retrouvait les mêmes magistrats — je me suis souvent demandé comment, dans leur for intérieur, les magistrats avaient réagi à toutes ces pressions. La plus redoutable s'est exercée pendant l'occupation et certains ont fait preuve d'un très grand courage. Je tiens aujourd'hui à leur rendre hommage.

Après la guerre, ils subirent d'autres pressions, guidées par un certain fanatisme. Aujourd'hui, ces magistrats sont presque tous décédés ou ont pris leur retraite, mais la magistrature en a été déchirée.

Peu à peu, une évolution s'est produite dans son recrutement. Autrefois, on n'entrait pas dans la magistrature pour avoir une situation pécuniaire enviable. D'ailleurs, pendant beaucoup trop longtemps, le sort réservé aux magistrats, à cet égard, a été indigne de la justice et de la République française.

La fonction de magistrat conférait une grande considération et le recrutement se faisait très souvent parmi des personnalités ayant de la fortune ou une situation aisée, ce qui leur permettait d'aspirer, par leur travail, à un légitime avancement.

Il faut reconnaître que cette justice-là était quelque peu « fermée », qu'elle était parfois un peu « glacée » et, en tout cas, bien souvent, compassée. J'ai trop vécu dans le monde judiciaire pour ne pas reconnaître que la justice rendue à une certaine époque était, plus ou moins, une justice de classe. En effet, les délinquants ou présumés tels qui appartenaient aux groupes sociaux les plus misérables étaient non pas condamnés par avance, mais regardés d'un œil beaucoup plus sévère. Pour les autres, on faisait tout de même davantage attention, il faut avoir la loyauté de le confesser.

Il ne fallait y voir aucune mauvaise intention.

De très bonne foi, on pensait que, d'un côté, il y avait les bons et de l'autre, les mauvais, ou en tout cas les moins bons.

Cette justice de classe a donc existé et l'on comprend qu'il y ait eu, un jour, une réaction. Mais, comme toujours, le pendule est allé trop haut. Il ne faut pas substituer à cette justice de classe — elle tendait, d'ailleurs, à disparaître — une justice de contre classe comme le propose, dans sa harangue à des magistrats qui débutent, le substitut Baudot. Cette harangue a été lue tout à l'heure par notre collègue et ami Dailly ; par conséquent, je ne vous en donnerai pas à nouveau lecture, mais elle figurera au *Journal officiel*.

J'estime que notre collègue et ami M. Marcihacy, compte tenu des termes qui étaient employés dans ce texte et dans d'autres, a fait preuve d'une indulgence que j'estime quelque peu coupable. En effet, ces jeunes gens sont des partisans. Or, quand on est partisan, on ne peut pas être juge, et ceux qui le sont se sont fourvoyés dans cette profession. Si vraiment ils tiennent à manifester leurs sentiments politiques, monsieur le garde des sceaux, je pense que notre République est assez libérale et assez démocratique pour qu'il le fassent sur tous les préteaux, mais pas dans les prétoires.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Guy Petit.** Dans les prétoires, ils doivent faire abstraction de tout préjugé, ils doivent oublier toute leur éducation, ce que M. Dailly a appelé leur « environnement ». Autrement, ils ne peuvent pas être de bons magistrats.

Il faut juger de la même manière le pauvre et le riche. Pendant trop longtemps, on a jugé sévèrement le pauvre envers lequel on aurait dû pourtant éprouver, bien souvent, des trésors d'indulgence compte tenu de la façon dont il avait débuté dans la vie et dont il avait été entouré.

Mais le riche n'est pas *a priori* malhonnête et ne doit pas être sanctionné parce qu'il est riche. Il doit être condamné lorsqu'il est coupable, et ce avec d'autant plus de sévérité qu'il est riche, mais seulement dans ce cas.

Voilà ce que les jeunes gens et les jeunes filles ne se sont pas dit lorsqu'ils ont accepté d'entrer dans cette profession, particulièrement noble.

Je ne sais pas si j'ai eu tort ou raison — en tout cas je n'ai point réussi — lorsque voilà vingt-cinq ans, étant chargé de la fonction publique, j'avais proposé au Gouvernement, auquel j'appartenais, de déposer un projet de loi portant statut de la magistrature.

J'avais envisagé un statut faisant des magistrats non point des fonctionnaires comme les autres dont les rémunérations sont rattachées à la grille de la fonction publique, mais des fonctionnaires — tel était l'objectif essentiel, fort difficile à atteindre — totalement indépendants de tout Etat, afin qu'ils soient des hommes dignes et respectés. Le Gouvernement auquel j'appartenais avait accepté de déposer ce projet, mais vous savez ce qu'il en était sous la IV<sup>e</sup> République : les gouvernements se succédaient rapidement et nous n'avons pas eu le temps de le déposer. Personne ne l'a repris ensuite.

Monsieur le garde des sceaux, n'y a-t-il pas quelque chose à faire dans ce domaine ? Bien entendu, je ne veux pas traduire votre propre pensée, mais je sais que vous êtes au regret de devoir, parfois, sanctionner les magistrats qui s'expriment de la sorte. Je suis certain que, comme moi, vous estimez qu'ils n'ont pas leur place comme juges dans les prétoires, qu'ils ne sont pas faits pour être magistrats, qu'ils n'ont pas les conceptions morale et intellectuelle nécessaires.

Par conséquent, ils devraient choisir un autre métier. Je sais bien que leur donner un tel conseil en période de chômage n'est pas très gentil, mais enfin, s'ils ne se décident pas à partir d'eux-mêmes, comment pourra-t-on les réformer ? Les magistrats les plus anciens pourraient leur dire que rendre la justice est une très haute mission et que la justice ne vaut que si elle est impartiale. Or, la justice de partisans, la justice de classe n'est pas une justice impartiale.

**M. Charles Lederman.** A qui le dites-vous !

**M. Guy Petit.** Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point et je ne sais pas, mon cher collègue, si vous trouverez quelque chose à reprendre à mon propos.

**M. Charles Lederman.** Beaucoup !

**M. le président.** Je vous en prie, messieurs, pas de colloque entre vous !

**M. Guy Petit.** Comme quoi on peut être avocat et probablement un mauvais juge !

Ce qui me permet d'affirmer, en concluant, comme l'a fait d'ailleurs sur ce point M. Marcihacy, que rendre la justice est extrêmement difficile.

Gouverner aussi est très difficile et tous ceux qui ont la charge de s'occuper des hommes et qui le font de toute leur conviction et de toute leur foi ont toujours une tâche très malaisée.

Avant de descendre de cette tribune, je vais raconter une petite anecdote. Je rencontre un jour, il y a longtemps, Robert Lacoste. Nous critiquions certains actes du Gouvernement, tout en respectant infiniment celui qui était à sa tête et l'on sait très bien les positions que j'ai prises à cette époque, notamment dans cette assemblée. Après avoir, l'un et l'autre, émis des critiques, Robert Lacoste me prend par le bras et me dit : « Tu reconnaitras, mon vieux Guy, que nos Français sont bougrement difficiles à gouverner. » Je lui ai répondu : « Robert, si tu as dit un jour une vérité, c'est bien celle-là ! »

Vous devez vous rendre compte, monsieur le garde des sceaux, qu'analyser les sentiments qui poussent les hommes dans leurs actions, déterminer, comme vous l'avez fait, d'un scalpel rigoureux, « le mal français », est presque plus facile que d'avoir le courage, que vous avez, de répondre à des attaques injustifiées et que, pour ma part, ainsi que les membres de mon groupe, je réprouve.

Non seulement nous serons derrière vous et avec vous lors de l'accomplissement de ce geste symbolique qu'est le vote de vos crédits, mais nous vous disons en terminant que, s'il est

des hommes qui sont capables d'apporter au mal que nous avons décrit un remède, vous êtes de ceux-là. D'avance, nous vous remercions de mettre en jeu toute votre foi, toute votre ardeur et toute votre conviction pour redonner un peu de lustre à la justice à travers la magistrature française. (*Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées du RPR et de l'UCDP.*)

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

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, votre commission des lois n'avait cessé de réclamer, depuis des années — M. Dailly vient de le rappeler — un relèvement du budget de la justice. Ce budget que j'ai l'honneur de vous soumettre marque indubitablement un progrès. C'est sur la nature et la limite de ce progrès que je voudrais faire porter la première partie de mon intervention; ma seconde partie portera sur les questions relatives à l'état d'esprit des magistrats, aux mentalités, à l'évolution des esprits devant les défis nouveaux qui sont portés à notre société.

Parlons d'abord de ce budget lui-même. Aucun d'entre vous, même pas M<sup>r</sup> Lederman, n'a nié que le budget que j'ai l'honneur de vous soumettre marque un progrès. Mais ce progrès reste encore — je manquerais à l'honnêteté si j'affirmais le contraire — en deçà du nécessaire eu égard aux retards accumulés et aux immenses besoins à satisfaire dans le domaine de la justice.

MM. Lombard et Thyraud ont parfaitement exprimé cette conclusion dans leurs rapports écrits et, tout à l'heure, dans la présentation orale de ces derniers, présentation précise, documentée et convaincante dont je les remercie.

Je partage leur sentiment et leurs préoccupations quant à l'avenir car — je n'hésite pas à le dire — si, en 1979, le rythme de croissance n'est pas égal à celui de 1978, de nouveaux risques de blocage resurgiraient et les améliorations dont nous pourrions nous féliciter l'an prochain seraient remises en cause.

Le budget de 1978 n'est donc, dans mon esprit, qu'une étape sur le chemin à parcourir. Prenons tout d'abord la mesure exacte de cette étape.

MM. Thyraud et Dailly se sont livrés à une analyse intéressante des dotations et ont noté, l'un et l'autre, que la progression réelle était plus modérée que l'augmentation apparente. Ce n'est peut-être pas tout à fait aussi exact qu'ils le prétendent.

En effet, alors que le budget de l'Etat s'accroît de 13 p. 100, celui de la justice augmente de près de 25 p. 100, passant de 3 134 millions à 3 908 millions de francs. Cependant — ils ont tout à fait raison de le dire l'un et l'autre — comme les crédits destinés aux pensions de retraite ont été transférés, en 1977, du budget des charges communes à celui de la justice, la progression s'établit, déduction faite des pensions, à 21,23 p. 100 et non pas 19 p. 100, monsieur Dailly. Je voudrais cependant vous faire remarquer que c'est la deuxième fois — cela a déjà eu lieu en 1977 — et non la première que ce transfert est opéré.

Cette remarque est exacte. Cependant, si nous allons plus loin dans la clarification que nous souhaitons tous, nous nous apercevons qu'elle est tout de même assez relative. Dans sa structure actuelle, le budget ne regroupe pas encore l'ensemble des moyens d'action dont disposeront effectivement les services. Pourquoi ?

Parce qu'il faut, certes, retrancher les pensions qui se bornent à honorer les droits acquis par les anciens agents de la justice, mais qu'à l'inverse, messieurs Thyraud et Dailly, il faut ajouter d'autres éléments. D'abord, la rémunération des 1 100 vacataires et agents temporaires qui ont été recrutés pour les greffes depuis juillet dernier. C'est une rémunération dont les crédits figurent, non pas au budget du ministère de la justice, mais à celui des charges communes. D'autre part, des crédits supplémentaires seront ouverts, l'an prochain, au budget de la justice par le premier collectif de 1978 pour couvrir les dépenses nécessaires à la réforme instituant la gratuité des actes de justice devant les tribunaux civils et administratifs. Enfin, il faut y ajouter la contribution nette des collectivités locales tant au fonctionnement des juridictions — environ 300 millions de francs — qu'à leur équipement — environ 120 millions.

Le budget est donc à la fois un peu en deçà de ce qu'il apparaît, comme l'ont dit MM. Thyraud et Dailly, et un peu au-delà.

Au total, cette augmentation est tout de même assez sensible puisqu'elle est de l'ordre de 25 p. 100. Je suis heureux de prendre acte, comme vous l'avez fait vous-même, de ce progrès.

Peut-être faut-il aussi prendre acte de l'effort de clarté qui est réalisé par le budget de programme qui vous est soumis pour la première fois. Ce document sera perfectionné dans l'avenir et constituera, je crois, un outil encore meilleur pour le contrôle du Parlement. D'ores et déjà, il permet d'apprécier le champ des actions et leur cohérence en rapprochant les intentions et les moyens en hommes et en matériel qui sont affectés aux services.

Le budget de la justice est avant tout, pour 95 p. 100, un budget de fonctionnement en moyens humains et matériels. L'investissement y occupe une place modeste, même une place dérisoire puisque le budget d'investissement du ministère de la justice est, en gros, celui d'une direction départementale de l'équipement dans un département moyen. C'est dire que cela ne va pas très loin.

Ce rapprochement éclaire l'effort qu'il faudra faire à l'avenir. Il faudra combler cette lacune qui est préjudiciable à l'adaptation de notre appareil judiciaire et pénitentiaire et aux exigences très pressantes qui sont nées de l'urbanisation et de la modernisation, qui sont nées également de la montée de la délinquance dans notre société. C'est un des points sur lesquels il faudra, maître Lederman, tirer toutes les conséquences de ce rapport sur la violence que j'ai eu l'honneur de présenter au Président de la République et qui sera suivi d'effet.

**M. Charles Lederman.** Demain !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Prenons simplement conscience pour le moment du retard en matière d'équipement et de la hardiesse qui sera nécessaire pour ajuster nos installations dans un délai suffisamment rapproché.

Ainsi le budget du ministère de la justice est un budget de personnels pour l'essentiel. C'est donc l'évolution des effectifs qui fournit sans doute le meilleur critère synthétique d'appréciation.

Or, à la fin de 1978, ces effectifs atteindront 37 626 personnes. Depuis dix ans, ils auront augmenté de 13 059 personnes, soit près de 40 p. 100. Rien qu'en 1978, 2 071 emplois seront créés et ce nombre est exceptionnellement élevé. L'augmentation, qui va accroître de près de 6 p. 100 le total des personnels de la justice, sera proportionnellement le quadruple de celle des autres départements ministériels.

Voilà qui témoigne sans conteste de la volonté du Gouvernement, qui est résolu à améliorer le fonctionnement de la justice grâce à un effort sans pareil.

Sur ce point, j'apporterai deux précisions à M. Dailly et à M. Talon. M. Dailly s'est demandé ce que deviendraient les vacataires et les agents temporaires. Les 1 401 emplois supplémentaires destinés aux greffes s'ajouteront aux 1 100 vacataires et agents temporaires qui ont été recrutés en juillet dernier.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Sur les 1 401 emplois, 200 emplois seront pourvus par la titularisation d'auxiliaires.

M. Talon et M<sup>r</sup> Lombard aussi m'ont interrogé sur l'avenir de ces vacataires. Je leur donne l'assurance que, dans le cadre de la prochaine gestion, tout sera envisagé pour conserver ces vacataires en place. Différentes solutions peuvent être imaginées : redéploiement de certains crédits ou renouvellement des charges communes. De toute façon, je considère ce problème des greffes comme prioritaire, car — vous l'avez bien compris — c'est là que se situe le blocage. Gardons-nous bien pourtant de crier victoire : l'effort accompli ne doit pas se relâcher. Il devra se poursuivre et s'amplifier. M<sup>r</sup> Lombard a eu raison de souligner le gonflement des besoins. Il a retracé la progression depuis quatorze ans des affaires jugées et qui ont crû de plus de moitié devant les cours d'appel, de plus du double devant les tribunaux de grande instance et de plus du triple devant les tribunaux d'instance.

Le dévouement des personnels ne s'est jamais démenti devant ces charges croissantes de travail, mais il est clair qu'il faut non seulement compléter les effectifs, mais encore accélérer la mise en place des moyens d'une bonne gestion moderne et efficace.

C'est dire l'importance qui s'attache à la logistique des cours, des tribunaux et des services de l'éducation surveillée ainsi que des établissements pénitentiaires, car il ne faut pas seulement augmenter nos moyens; encore faut-il que ces moyens soient mieux utilisés, mieux gérés, qu'ils ne le sont.

MM. Lombard et Thyraud l'ont souligné avec pertinence, en notant combien l'insuffisance des investissements se trouvait accusée dans la magistrature par plusieurs facteurs d'aggravation qui sont récents : l'accélération des départs à la retraite, d'une part, et le nombre encore trop élevé de postes budgétaires vacants, d'autre part. L'un et l'autre ont suggéré pour l'école nationale de la magistrature une organisation différente de ses sorties, à savoir l'instauration de deux promotions par an. C'est le système qui est d'ailleurs en vigueur depuis 1976, à l'école d'application des secrétaires-greffiers, et de façon tout à fait positive. C'est le système qu'utilisait également jadis l'école nationale de la magistrature. Mais, à l'époque, c'était plus facile, car les jeunes gens devaient faire un service militaire d'une durée de dix-huit mois et il en résultait *ipso facto* deux demi-promotions à six mois de distance. Le service militaire n'étant plus que d'un an, tout le monde se présente au même moment. Cette idée, que nous étudions, soulève bien des difficultés d'application, mais nous ne devons pas cependant l'exclure complètement. Une autre idée a été suggérée par vos rapporteurs, le recours au recrutement temporaire et latéral. Il s'agit là, effectivement, de dispositions favorables par leur souplesse et leur diversité. Nous devons aller dans cette voie. Un exemple probant, celui du Conseil d'Etat, ou sur deux conseillers d'Etat, un vient de l'école nationale d'administration et l'autre de l'extérieur, montre combien ce système est utile.

M. Lombard et M. Thyraud ont parfaitement raison de le souligner, nous devons mettre à profit les enseignements de cet exemple sans aller naturellement jusqu'à une proportion de moitié, même au sommet.

Cela étant dit, voyons, si vous le voulez bien, ce qui va changer l'année prochaine.

Dès l'année prochaine, grâce au budget que nous discutons, des progrès substantiels devraient être perçus par le public dans la marche des juridictions car les lacunes les plus criantes seront comblées, les retards les plus déplorables seront rattrapés dans les secrétariats des greffes qui constituent le pivot des juridictions.

Il n'est pas normal que des magistrats aient à faire le travail des greffiers ; c'est pourtant la situation dans laquelle ils se trouvent souvent, tandis que des greffiers effectuent le travail des dactylographes. Il n'est pas normal que la justice française fonctionne comme une armée mexicaine où les généraux font le travail des officiers et où les officiers remplacent les soldats. Il n'est pas normal que la production des extraits de jugement demande jusqu'à un an et demi, voire deux ans. Il n'est pas normal que le recouvrement des amendes pénales aboutisse à perdre 30 à 50 p. 100 des amendes par le jeu simple de la prescription. Tout cela, ce sont les signes d'une gestion insatisfaisante.

Sur les 2 071 personnes supplémentaires qui seront ainsi recrutées, plus de la moitié, 1 401, seront affectées aux greffes où elles rejoindront les 1 100 agents temporaires ou vacataires, de manière à décongestionner ce qui est le cœur même de notre système juridictionnel.

Je passe rapidement sur les moyens matériels qui ont été définis par MM. Lombard et Thyraud, qui permettront aux juridictions de se moderniser et de disposer d'un matériel comprenant même des ordinateurs, non pas pour faire la justice à la place des juges, mais pour servir d'auxiliaires à la recherche et au classement. Ces moyens devraient permettre à nos juridictions de sortir de cet état d'étranglement et d'asphyxie dans lequel un certain nombre d'entre elles se trouvaient.

Certains d'entre vous ont évoqué l'expérience des conciliateurs bénévoles. Une certaine sont déjà en fonction dans quatre départements : les Alpes-Maritimes, la Gironde, la Haute-Marne et la Loire-Atlantique. Les premiers résultats de cette expérience sont tout à fait satisfaisants et je crois qu'il faudra la développer.

Avec les services judiciaires, c'est l'administration pénitentiaire qui fera en 1978 l'objet des priorités, et, à ce titre, l'essentiel des moyens nouveaux de fonctionnement — plus de 85 millions de francs — seront destinés à améliorer la condition des personnels pénitentiaires, à accroître leurs effectifs et enfin à améliorer leur formation.

M. Lombard a souligné très justement que le budget de la justice faisait ressortir des clartés et des ombres. Bien loin de moi l'idée de dissimuler ces ombres. Je rejoins M. Lombard et M. Thyraud qui ont déploré que l'effort n'ait pu être aussi marqué en faveur de l'éducation surveillée, c'est-à-dire de la prévention de la délinquance juvénile, qu'il l'est d'ores et déjà pour

les juridictions, d'une part, et pour l'administration pénitentiaire, d'autre part. M. Lombard a bien voulu reconnaître que, sur le long chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de la bonne protection judiciaire des mineurs, une étape dont il ne faut pas minimiser l'importance sera franchie l'an prochain. Mais de cela, monsieur le rapporteur, je ne me satisfais pas plus que vous. C'est contre mon gré que j'ai dû me résigner à limiter quelque peu nos améliorations dans ce domaine si essentiel car j'ai dû choisir des priorités et affecter des moyens supplémentaires aux services judiciaires, aux greffes et aux services pénitentiaires où les lacunes étaient les plus évidentes, les plus ressenties, et réclamaient une action plus urgente. Une fois le redressement opéré dans ces deux secteurs, je pense qu'il sera possible de reprendre l'examen de l'ensemble des activités fondamentales du ministère de la justice parmi lesquelles figure, bien évidemment, en première ligne, l'éducation surveillée.

J'aborderai maintenant avec la gravité qu'elles méritent l'intervention elle-même empreinte de gravité qu'a prononcée M. Dailly, puis celles de M. Marcihacy et de M. Guy Petit, et aussi le réquisitoire de M. Lederman.

Je répondrai d'abord à quelques questions précises sur des points de fait.

M. Dailly a regretté que les fonctions de juge unique soient confiées à de jeunes magistrats. Il est exact que les responsabilités confiées au juge unique exigent une certaine expérience. Il serait infiniment préférable, c'est vrai, de réserver ces fonctions à des magistrats ayant déjà participé pendant un temps suffisant à une instance collégiale. Malheureusement, on ne peut faire qu'avec ce que l'on a et, pour le moment, la situation du corps judiciaire ne permet pas la mise en œuvre d'une telle pratique, qui serait pourtant bien souhaitable.

Les candidats aux fonctions de juge d'instruction et de juge d'instance sont actuellement trop peu nombreux parmi les magistrats déjà chevronnés. Par conséquent, pour satisfaire les besoins des juridictions, on est nécessairement amené à mettre en place des magistrats nouvellement issus de l'école nationale de la magistrature.

M. Dailly m'a invité à faire preuve de courage et d'énergie en face de certaines attitudes inadmissibles de certains magistrats et, comme pour lui répondre en écho et en symétrie, M<sup>e</sup> Lederman m'a accusé de faire preuve, au contraire, d'une sorte de maccarthysme — je ne force pas votre pensée, M. Lederman ? — ...

**M. Charles Lederman.** Pas du tout !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** ... de mener, en quelque sorte, une chasse aux sorcières.

Je vais vous expliquer, monsieur Dailly, pourquoi j'ai agi différemment, d'une part pour les trois affaires que vous avez évoquées et qui m'attendaient à mon arrivée au ministère de la justice et, d'autre part, pour l'affaire Guemann. C'est vrai, j'ai « passé l'éponge » sur les trois affaires concernant Mlles Joly, Arnoud et Roy, non sans m'assurer d'abord qu'elles ne resteraient pas au même endroit. Car il eût été inconvenant qu'elles restent là et qu'elles aient l'air ainsi de narguer leurs supérieurs hiérarchiques.

J'ai agi ainsi, après avoir longtemps réfléchi, pour deux raisons : d'une part, pour tenter à mon arrivée de créer un bon climat, de faire un geste en direction des jeunes magistrats, de montrer d'entrée de jeu de la compréhension, de la bonne volonté ; d'autre part parce que certains éléments des trois dossiers pouvaient laisser supposer qu'on avait retenu contre ces trois magistrats des charges tirées des jugements rendus par eux, ce que je ne pouvais pas admettre. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas poursuivi contre elles une action disciplinaire.

En revanche, la décision que j'ai prise à l'égard de Mlle Guemann m'a paru s'imposer et sans aucune hésitation possible, M<sup>e</sup> Lederman. De quoi s'agit-il ? Je ne l'aurais jamais révélé si l'intéressée n'avait pas elle-même tout raconté, au mépris des dispositions réglementaires en vertu desquelles une suspension doit demeurer secrète. Puisqu'elle a cru devoir violer ce secret, je ne peux pas m'en tenir moi-même au silence. Par conséquent, je réponds en toute clarté à vos questions, M<sup>e</sup> Lederman.

Le 18 novembre, à neuf heures du matin, au début de l'audience à Draguignan, alors qu'il y avait dans la salle un nombreux public, Mlle Guemann, premier substitut, qui occupait le siège du ministère public, s'est levée en robe, avec son épitoge portant



un rang d'hermine, et a pris la parole sans en demander l'autorisation. Elle s'est alors livrée à une attaque, virulente, aux dires des témoins, critiquant à la fois la décision de la chambre d'accusation et celle du Gouvernement.

Trouvez-vous normal, M<sup>e</sup> Lederman, que ce magistrat, représentant le ministère public, s'arroge ainsi une liberté de parole qui n'est nullement prévue par sa déontologie ? La liberté de parole qui est reconnue par l'adage que vous connaissez bien : « La plume est servie, mais la parole est libre », n'existe que pour les affaires dont un magistrat a la charge quand il représente le ministère public. Où irait-on, M<sup>e</sup> Lederman, si l'on permettait qu'un représentant du ministère public se lève à l'audience et fasse un discours enflammé sur tout sujet politique ou syndical qui lui passe par la tête ? Comment éviterez-vous alors que le président du tribunal réponde sur le même ton ? Croyez-vous qu'une justice se ferait respecter si elle suivait des méthodes pareilles ? Croyez-vous qu'un ministre de la justice aurait droit au respect des magistrats, sur l'honneur desquels il doit veiller, s'il ne prenait pas immédiatement les décisions qui s'imposent ?

**M. Yves Estève.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Sans attendre que la procédure qui est prévue par les textes, et qui peut entraîner des sanctions éventuelles, soit engagée, j'ai donc pris immédiatement une décision conservatoire qui était d'interdire Mlle Guémann ; elle est et restera interdite jusqu'à ce que la procédure disciplinaire ait abouti.

Alors, de deux choses l'une : ou bien la commission disciplinaire, qui est composée de magistrats élus, décidera qu'il y a lieu à sanction et la sanction sera prononcée par moi-même — si elle aboutit avant que je vous laisse la place, monsieur Lederman — (*Sourires à droite.*)

**M. Charles Lederman.** Merci !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** ... ou bien la commission disciplinaire décidera qu'il n'y a pas lieu à sanction et je ne sanctionnerai pas. Je n'adopterai pas une autre attitude que l'une de celles correspondant à ces deux hypothèses.

Mais je crois que notre peuple, ce peuple que votre parti a la prétention abusive de représenter, ne peut pas admettre des méthodes de cet ordre et que c'est cela qui porte un grave discrédit, un discrédit peut-être irréversible, sur la magistrature tout entière. (*Applaudissements à droite et sur les travées du RPR.*)

**MM. Etienne Dailly et Bernard Talon.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Vous prétendez, monsieur Lederman, que j'établis deux poids et deux mesures, parce qu'un médecin inspecteur de l'administration pénitentiaire aurait fait des déclarations, selon certains journaux, au sujet de Patrick Henry et que je n'ai pris aucune sanction contre elle. Eh bien ! quand j'ai lu dans les journaux le rapport qui était fait de ces déclarations, j'ai aussitôt demandé un rapport au directeur de l'administration pénitentiaire et des explications à la personne en question. Ce médecin inspecteur a publié un communiqué dans lequel il a démenti les propos qui lui étaient prêtés au sujet de Patrick Henry. J'ai pris acte de ce démenti et du fait que les journalistes n'ont pas protesté à la suite de la mise au point ainsi publiée.

Cependant, cette personne a formulé des critiques qui allaient au-delà de l'affaire Patrick Henry et portaient sur la politique pénitentiaire que je mène. C'est son droit strict en tant que citoyenne. Etant donné le statut particulier de cette personne, qui est professeur de médecine pénitentiaire, et la nature des propos qu'elle a tenus, il s'agit moins, à la vérité, d'un manquement à l'obligation de réserve que d'un manque de prudence. J'ai fait convoquer la personne en question par le directeur de l'administration pénitentiaire ; je l'ai reçue moi-même et lui ai fait les observations qui s'imposaient. Il n'y a pas deux poids, deux mesures, parce que les deux cas ne sauraient se comparer.

M. Dailly m'a interrogé sur les permissions de sortir des détenus et il a lié le laxisme constaté en ce domaine à l'excessive jeunesse de certains juges de l'application des peines. Il est vrai qu'en 1976, la seule année pour laquelle nous ayons des statistiques complètes, 15 591 permissions ont été accordées ; 97 p. 100 d'entre elles n'ont donné lieu à aucun incident ; 3 p. 100 ont donné lieu à un incident léger de l'ordre du retard à se présenter à la prison, et seulement 0,03 p. 100 a donné

lieu à des actes graves sur des personnes. Je ne dissimule pas au Sénat que ce pourcentage, si minime soit-il du point de vue statistique, est préoccupant, surtout lorsque les faits commis prennent un caractère tragique, ce qui est le cas de l'affaire Pauletto et de la fusillade de Levallois-Perret. Faut-il pour autant supprimer complètement les permissions de sortir ? Je ne le crois pas. D'abord, parce qu'elles sont un facteur décisif du maintien de l'ordre et de la discipline dans les établissements pénitentiaires, un facteur décisif de l'équilibre qui s'y établit. Et puis, il faut bien préparer la sortie des condamnés et leur réinsertion, puisqu'ils ne sont condamnés ni à perpétuité, ni à mort, développer en eux un certain sens des responsabilités et rétablir une certaine continuité des relations familiales.

Je ne crois donc pas qu'il serait bon de supprimer le principe, déjà ancien et répandu dans tous les pays libres, maître Lederman, je veux dire les pays du monde occidental, des permissions de sortir. Nous ne pouvons pas le rayer d'un trait de plume ; mais je reconnais, monsieur Dailly, qu'un équilibre doit être trouvé entre la prudence indispensable et la générosité nécessaire.

Cet équilibre doit être réalisé grâce au décret qui a paru au *Journal officiel* du 25 novembre dernier et dont M. Dailly n'a peut-être pas encore eu le temps de lire les dispositions. Il ne remonte, en effet, qu'à une dizaine de jours et M. Dailly a peut-être une dizaine de jours de retard dans la lecture du *Journal officiel*. Ce décret établit exactement ce que vous souhaitez, monsieur le sénateur, c'est-à-dire la collégialité de la décision. Il prévoit toutes dispositions pour éviter que, désormais, un juge unique, de sa tête et de son bonnet, sans consulter personne, puisse être tenté de prendre une décision trop généreuse par rapport au profil psychologique de celui dont il s'agit.

**M. Yves Estève.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** La collégialité est établie. La commission de l'application des peines qui entoure le juge comprend désormais le procureur de la République, qui fera savoir et valoir les raisons de sécurité qu'il faut prendre en considération et qui viendra siéger notamment aux côtés du médecin, du psychiatre, du directeur de l'établissement pénitentiaire et du surveillant-chef, car lui aussi a son mot à dire. C'est au sein même de cette commission et non pas après avoir entendu la commission, que le juge de l'application des peines devra prendre sa décision.

Voilà une mesure qui me paraît de nature à éviter les incidents, peut-être même les plus graves. Je ne peux pas assurer que cela suffira, mais je pense que ce décret institue une nouvelle pratique dont nous pourrions apprécier les résultats dans quelques mois. Si ces résultats n'étaient pas satisfaisants, il faudrait alors saisir le Parlement d'un projet de loi tendant à soumettre à la décision de la cour d'appel, en cas de désaccord au sein de la commission de l'application des peines, l'octroi d'une permission de sortir. C'est d'ailleurs là une des recommandations du comité sur la violence.

Nous avons déjà appliqué, par ce décret, une des recommandations du comité, maître Lederman, et nous en appliquerions une autre si nous faisons voter une loi allant plus loin.

Je crois, monsieur Dailly, que cette réponse est de nature à vous donner satisfaction.

Plusieurs d'entre vous se sont émus des déclarations de l'union syndicale des magistrats. D'abord, il est inexact, maître Lederman, de dire que l'union syndicale des magistrats est fondamentalement d'accord avec le syndicat de la magistrature. Je n'en veux pour preuve que le communiqué publié par l'union syndicale des magistrats de la cour d'appel de Douai, où le syndicat est particulièrement influent, sous la houlette de M. de Charette. Ce communiqué, je peux vous l'assurer, est l'expression de ce que pensent la très grande majorité des magistrats. S'il y a eu des malentendus avec l'union syndicale des magistrats, ils ont été dissipés. Afin de ne pas lasser l'attention du Sénat, je ne vous lirai que quelques passages de ce communiqué. Voici : « L'union syndicale des magistrats — section locale de la cour d'appel de Douai — dénonce les critiques systématiques et tendancieuses portées dans le *factum Des juges contre la loi* à l'encontre d'arrêts rendus depuis l'année 1975, en matière de droit pénal, par la cour d'appel de Douai, et dont certains organes de presse se sont fait récemment l'écho ; constate et regrette que des juges, abusant de leur qualité, jettent le discrédit sur des décisions de collègues qui n'ont pas de leçons à recevoir d'eux ; ... »

**M. Yves Estève.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** « ... met l'opinion en garde contre la partialité et l'esprit de dénigrement de ce qui lui est présenté comme le résultat d'une recherche que l'on prétend sérieuse ; affirme que si une agitation est délibérément entretenue par une minorité partisane, elle ne troublera pas la sérénité d'une juridiction qui continuera à œuvrer pour une authentique justice rendue au grand jour et en toute indépendance. »

**M. Yves Estève.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Voilà des propos de l'union syndicale des magistrats auxquels le ministre de la justice ne pourrait que souscrire, bien qu'il ne soit pour rien dans cette motion.

**M. Charles Lederman.** Je vous répondrai.

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Il n'est pour rien non plus dans la motion à laquelle vous vous êtes référé, maître Lederman, et qui a aussi frappé, je crois, M. Marcihacy, motion qui résulte d'un colloque qui s'est tenu, dimanche dernier, à Rennes. Cette motion était le résultat d'une très vive émotion, ce qui prouve à quel point l'intoxication est grande dans le milieu de la magistrature, même parmi des magistrats modérés et pondérés comme le sont ceux qui appartiennent à cette union. Ce colloque a abouti à un étrange communiqué dans lequel ces magistrats expriment leur grande amertume devant des décisions qu'ils croyaient prises ou sur le point d'être prises, et qui auraient consisté à placer les magistrats du parquet sous l'autorité du ministre de l'intérieur ou, en tout cas, à envisager leur fonctionnarisation.

Eh bien, j'ai aussitôt invité M. Braunschweig et les autres membres de l'union syndicale des magistrats à venir s'entretenir avec moi, ce qu'ils ont fait le lendemain même, et le malentendu s'est rapidement dissipé. Il n'y avait aucun fondement à ces fausses nouvelles qui avaient provoqué une très vive émotion à la suite de laquelle un amalgame fâcheux avait été fait.

Je leur ai dit que de fausses nouvelles de cet ordre n'étaient pas de nature à améliorer, dans l'opinion, l'image de la magistrature, dont l'union syndicale des magistrats, à très juste raison, déplore la dégradation.

Venons-en maintenant à l'affaire Klaus Croissant, qui a beaucoup ému M<sup>e</sup> Lederman et qui ne laisse pas insensible M. Marcihacy.

**M. Charles Lederman.** Et beaucoup d'autres !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Le Gouvernement a-t-il violé le droit de recours ou non, comme le prétend M<sup>e</sup> Lederman ? Première question. A-t-il violé le droit d'asile ou non ? Deuxième question.

J'avais dit à votre camarade Juquin, selon votre vocabulaire, qu'il avait agi par ignorance et passion. Dans votre cas, il ne saurait s'agir d'ignorance, mais je maintiens le mot « passion ».

**M. Charles Lederman.** C'est vrai !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** La passion aboutit à créer une certaine ignorance, comme je vais vous le montrer.

Que l'extradition de M<sup>e</sup> Croissant ait été décidée dans le strict respect du droit, je ne pense pas qu'un juriste puisse le contester, de bonne foi, s'il étudie le dossier et la jurisprudence avec autant de sérieux que je l'ai fait moi-même depuis un mois et demi, depuis la mi-octobre, et que la Chancellerie tout entière l'a fait.

L'opinion d'innombrables juristes, entre autres M. Maurice Duverger, que l'on ne saurait suspecter, est sans équivoque à cet égard. Pourtant, quelques professionnels du droit, comme M<sup>e</sup> Lederman, ou des juristes d'occasion, ont voulu soutenir la thèse contraire. Je suis en mesure de dire que leur démonstration n'a de sérieux que les apparences, car les textes qu'ils invoquent sont tronqués et les décisions de jurisprudence qu'ils citent sont falsifiées. J'entends donc, pour en finir avec ce faux débat, répondre de la manière la plus précise à des affirmations que M<sup>e</sup> Lederman a reprises à son compte et auxquelles M. Marcihacy s'est référé, mais qui ne résistent pas, je le dis, à un examen sérieux.

Selon M<sup>e</sup> Lederman, le recours serait de droit et il serait suspensif lorsqu'il s'agit du pourvoi en cassation ou du recours devant le Conseil d'Etat. Maître Lederman, vous voulez des citations et des précisions, eh bien, vous en aurez !

Selon l'article 16 de la loi du 10 mars 1927, la chambre d'accusation, qui donne un avis motivé sur la demande d'extradition, statue sans recours. Voilà le texte de base que vous avez oublié. Ainsi le pourvoi en cassation est expressément exclu. Néanmoins, vous avez soutenu, maître Lederman, d'une part, que l'examen par la Cour de cassation était admis, et vous avez assorti cette indication de certaines références à des arrêts, et, d'autre part, qu'en tout état de cause, même non recevable, le pourvoi formé était suspensif. Ces deux affirmations sont aussi inexacts l'une que l'autre. Les arrêts cités sont sans aucune pertinence, et mieux, certains d'entre eux, y compris ceux que vous citez et que je connais, expriment exactement la thèse contraire.

Vous dites, maître Lederman, que l'examen par la Cour de cassation est admis. Cette indication fait référence à deux arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation, celui du 27 février 1964 et celui du 17 février 1970.

Pour l'arrêt du 27 février 1964, je citerai l'attendu de base. Voici : « Si, d'après l'article 16 de la loi du 10 mars 1927, la chambre d'accusation statue sans recours, lorsqu'elle donne son avis sur une demande d'extradition, soit qu'elle l'accueille, soit qu'elle la rejette, il n'en est pas de même lorsque, sans se prononcer au fond, elle déclare, comme en l'espèce, inapplicables les dispositions de cette même loi et refuse à l'intéressé le droit de se réclamer des garanties qui en résultent ».

Deux remarques, maître Lederman : l'arrêt du 16 novembre 1977 de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, dans l'affaire Croissant, s'est prononcé au fond. Cet arrêt réaffirme sans équivoque l'absence de recours.

L'avez-vous lu, maître Lederman ?

**M. Charles Lederman.** Oui !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Eh bien, relisez-le de plus près !

**M. Charles Lederman.** Il vaudrait peut-être mieux que nous le relisions ensemble.

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** L'arrêt du 27 février 1964 traitait d'un problème préalable au fond, en l'occurrence une question de nationalité, et non pas du problème de fond. Si Croissant avait prétendu ne pas être citoyen de la République fédérale allemande, la chambre d'accusation aurait dû, avant d'examiner le fond de l'affaire, trancher ce point sous le contrôle de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Telle est la signification de la référence que vous avez faite, mais tel n'était évidemment pas le cas dans l'affaire Croissant.

La référence au deuxième arrêt cité, du 17 février 1970, était également dépourvue de toute pertinence puisque concernant les poursuites exercées en France contre un Français extradé de Belgique. Il est évident que cet accusé, comme tout accusé, disposait de toutes les voies de recours, y compris le pourvoi en cassation, parce qu'il était Français. Or Croissant, malgré la consonance française de son nom, n'était point Français.

Veillez m'excuser, mesdames, messieurs les sénateurs, de ces explications techniques sans doute un peu trop longues, mais elles étaient nécessaires face à l'argumentation en apparence sérieuse de M<sup>e</sup> Lederman.

S'agissant toujours de pourvois en cassation, M<sup>e</sup> Lederman a affirmé qu'en tout état de cause un pourvoi formé, recevable ou non, est toujours suspensif. Cette affirmation — j'ai le regret de vous le dire, maître Lederman — est totalement inexacte. Vous voulez des citations, vous en aurez.

Jurisclasseur pénal, article 567-621, fascicule 6, numéro 80 : « L'effet suspensif du pourvoi ne se produit pas dans le cas où la loi a expressément prévu qu'il ne pourrait être formé de pourvoi ».

L'encyclopédie Dalloz, au mot « Cassation », numéro 239, rappelle ce même principe. C'est une thèse sans équivoque, celle de la Cour de cassation, qu'elle a elle-même rappelée dans un

arrêt du 24 juillet 1961. Ceux qui soutiennent la thèse contraire confondent ce que la Cour de cassation, au contraire, distingue très nettement : la simple irrecevabilité d'un pourvoi prévu par les textes, mais intenté hors délai ou par une personne n'ayant pas qualité, et l'inexistence d'un pourvoi. Ce sont deux choses totalement différentes.

Venons-en à votre autre grief, maître Lederman, celui selon lequel le Gouvernement aurait eu le tort de ne pas laisser se dérouler le recours devant le Conseil d'Etat.

Il existe une règle selon laquelle tout acte administratif est immédiatement exécutoire. La règle selon laquelle un recours devant le Conseil d'Etat n'a point d'effet suspensif peut être critiquée du point de vue théorique ; il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un des principes fondamentaux du droit positif et elle n'est, d'ailleurs, pas du tout propre à la matière de l'extradition. C'est une règle constante que l'on apprend en première année de licence en droit. Mais voilà sans doute longtemps que vous l'avez faite, maître Lederman. (*Sourires.*)

**M. Charles Lederman.** J'ai bonne mémoire !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Selon l'expression du professeur Vedel, l'acte administratif comporte « l'autorité de la chose décidée », car l'Etat est là pour quelque chose. C'est à lui qu'il appartient de décider de l'opportunité. Or, les risques de trouble de l'ordre public dont le Gouvernement était en mesure d'apprécier la gravité — et c'est son devoir de le faire — imposaient que, dans cette affaire, il fût fait l'application de la règle traditionnelle, de la règle fondamentale inscrite dans les textes et strictement conforme au droit, selon laquelle tout acte administratif est immédiatement exécutoire.

Alors, dans votre hypothèse, maître Lederman, le Conseil d'Etat aurait dû décider qu'il y avait lieu de sursoir à statuer...

**M. Charles Lederman.** A exécuter !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** ...à exécuter, si vous voulez, jusqu'à ce qu'il ait décidé sur le fond. Or, dans une affaire récente, l'affaire Astudillo, il a décidé au bout de dix-huit mois. Eût-il réduit la durée de sa réflexion à quelques mois, fût-ce à quelques semaines, le Gouvernement pouvait-il prendre un risque aussi énorme que celui de garder dans ses geôles un homme qui pouvait être le motif de menaces de chantage ou de prise d'otages ?

Le Gouvernement est seul juge de l'opportunité et de l'urgence. Les risques de prise d'otages, dans le climat de terrorisme qui s'était développé, était tellement sérieux que le Gouvernement a estimé qu'il aurait failli à son devoir s'il n'avait pas pris aussitôt les décisions qu'imposaient le respect de l'ordre public et la sécurité des Français. (*Applaudissements à droite, ainsi que sur les travées du RPR et de l'UCDP.*)

Alors, là-dessus, M<sup>e</sup> Lederman nous dit que le droit d'asile est bafoué ; et je ne suis pas sûr que M. Marcilhacy, avec la générosité qui s'exprime dans toutes ses interventions, n'ait pas comme préoccupation que la France ne perde jamais cette habitude, qui est si ancienne, d'offrir le droit d'asile à ceux qui sont persécutés par la justice.

C'est un problème grave, et le Gouvernement aurait assumé une lourde responsabilité s'il avait remis en cause le droit d'asile. D'abord, parce qu'il aurait commis un acte anticonstitutionnel puisque, selon la Constitution, « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Le Gouvernement respecte et respectera la Constitution ; mais croit-on vraiment qu'il soit possible de considérer que Croissant était persécuté en Allemagne en raison de son action en faveur de la liberté ?

Alors, pensant sans doute qu'il est impossible de retenir cette hypothèse, certains se réfèrent à la convention de Genève du 28 juillet 1951, qui a été ratifiée par la France et qui porte statut des réfugiés politiques. C'est le raisonnement que M<sup>e</sup> Lederman a tenu tout à l'heure.

Connaissez-vous le nombre des réfugiés politiques, en France ? Il est de cent quatorze mille. La France est en tête des pays du monde pour le nombre des réfugiés politiques qu'elle accueille dans son sein. C'est une de ses fiertés, et cela restera sa fierté, tant que le Gouvernement auquel j'ai l'honneur d'appartenir pourra poursuivre son action.

Alors, vous avez affirmé tout à l'heure que l'extradition d'un réfugié était interdite. C'est encore une contre-vérité puisque la convention de Genève ne vise que les cas d'expulsion et de refoulement. Il suffit de lire le texte.

Tout juriste sérieux sait bien que la convention de Genève ne contient aucune disposition au sujet de l'extradition. Tout juriste sérieux devrait également savoir qu'une conférence diplomatique, qui s'est réunie sous l'égide du haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, au début de cette année, à Genève, a abordé ce problème sans qu'aucun accord intervenue pour compléter, sur ce point, la convention de Genève.

S'agissant du droit d'asile, M<sup>e</sup> Lederman a également indiqué que la requête présentée par M. Croissant était, lors de son extradition, en cours d'examen, en cours d'instruction par l'organisme compétent, c'est-à-dire l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

C'est également faux — j'ai le regret de vous le dire — les avocats de Croissant ont présenté, en son nom, une requête, en juillet dernier, à cet organisme, mais cette demande n'était pas recevable parce qu'elle n'émanait pas de Croissant lui-même. Il aurait fallu qu'il fût présent, mais ce n'était pas le cas. La demande a été déposée par l'intermédiaire de ses avocats, mais, comme il était en fuite, il a préféré ne pas se manifester.

Par conséquent, je le répète, l'office de protection des réfugiés n'était pas saisi du cas de Klaus Croissant et son avocat, M<sup>e</sup> de Félice, avait été avisé de l'irrecevabilité de cette demande. Cet avis n'a entraîné aucune réaction de la part de l'avocat de Croissant, ni de Croissant lui-même.

Vous avez cru, maître Lederman, devoir terminer en accusant la République fédérale allemande de ne pas respecter ses engagements internationaux. Il faut également que je fasse justice de cette accusation.

Un communiqué a été rendu public, cet après-midi même, par le porte-parole du chancelier fédéral d'Allemagne, dans lequel il est exposé, avec beaucoup de précision — je suis en mesure de vous l'indiquer — que lorsque M<sup>e</sup> Croissant a été remis aux autorités allemandes, le tribunal de la ville de Stuttgart ne disposait pas du texte officiel du décret d'extradition ou de l'arrêt de la cour de Paris. Il a fallu que ces documents soient transmis, puis traduits d'une manière officielle. En effet, toutes les nuances comptent, y compris l'emploi éventuel du conditionnel. Par conséquent, dans l'attente de précisions, les magistrats allemands ont pris une décision provisoire, c'est-à-dire qu'ils ont établi un nouveau mandat d'arrêt, provisoire, en se fondant sur les informations officielles dont ils disposaient...

**M. Charles Lederman.** Merci pour le communiqué !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** ... et nos interlocuteurs allemands ont insisté, dès que nous leur avons demandé des précisions sur cette affaire, sur le fait que ce mandat d'arrêt était totalement provisoire — il a d'ailleurs déjà été modifié depuis lors. Dès que le tribunal de Stuttgart aura été mis en possession de la traduction officielle de l'arrêt de Paris, il comparera soigneusement les textes, et rien ne permet de penser que le tribunal de Stuttgart ou le Gouvernement fédéral allemand aura la tentation de ne pas respecter très scrupuleusement les règles qui lient l'Allemagne fédérale à la France. L'Allemagne fédérale, depuis vingt-huit ans qu'elle existe, s'est toujours comportée comme un état parfaitement démocratique.

Je vous parle de l'Allemagne fédérale, maître Lederman ! (*Mouvements divers.*)

**M. Charles Lederman.** C'est elle qui est en cause !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Par conséquent, rien ne peut permettre jusqu'à maintenant de suspecter l'indépendance de la justice allemande et la rigueur avec laquelle le Gouvernement allemand veillera à l'exécution de ces conventions internationales.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous poser une question sur ce point précis du mandat ?

**M. le président.** Vous pourrez répondre ce soir, monsieur Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je préférerais le faire maintenant pour que le débat soit lié.

**M. Edouard Bonnefous, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire, et des comptes économiques de la nation.** L'heure est avancée. Nous allons prendre beaucoup de retard. (*Marques d'approbation.*)

**M. Charles Lederman.** La question est suffisamment importante pour que nous la tranchions maintenant.

**M. le président.** Monsieur Lederman, vous n'avez pas la parole, mais vous pourrez la reprendre ce soir.

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Je crois comprendre que le Sénat souhaiterait que je conclue mon exposé. (*Nouvelles marques d'approbation.*) mais je suis prêt à reprendre ce débat avec vous ce soir, maître Lederman.

**M. Charles Lederman.** Volontiers.

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Pour conclure, je voudrais dire à M. Dailly et Guy Petit combien j'ai été sensible à l'émotion qu'ils ont exprimée tous les deux et qui reflète visiblement celle de beaucoup de sénateurs. Le Gouvernement partage votre inquiétude et il estime de son devoir de rappeler, à cette occasion, quelques principes essentiels.

De toutes les institutions sociales, la justice est celle qui a le plus besoin de la confiance des citoyens. Les sondages d'opinion qui ont été cités ce soir sont extrêmement préoccupants. Les justiciables ont besoin que les juges soient impartiaux. Cette impartialité, cette indépendance sont garanties par la loi.

La noblesse du juge, c'est qu'il juge en son âme et conscience. Dans ses fonctions, il doit faire abstraction de toute opinion partisane ; c'est la condition *sine qua non* d'une justice authentique.

Or, certains magistrats prétendent que tout est politique, que l'indépendance du juge est un leurre et que l'acte de juger est un acte politique. Eh bien, cela est extrêmement grave. Que ceux qui jouent ainsi avec la confiance des citoyens ne viennent pas s'étonner ensuite de la réaction de l'opinion publique et de la méfiance qu'ils suscitent à l'égard de la magistrature tout entière alors qu'ils ne sont qu'une infime minorité.

Ces réactions de l'opinion sont parfaitement justifiées et elles sont conformes au droit car le peuple, dans son instinct, dans sa sagesse, rejoint les principes fondamentaux du droit.

L'article 40 du statut de la magistrature stipule, en effet, maître Lederman, que « toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur impose leur fonction. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou à entraver le fonctionnement des juridictions. »

Ce texte aussi, maître Lederman, vous aviez peut-être oublié de le lire.

L'article 43 tire les conséquences de ces principes. Il prévoit en effet, que « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire. Cette faute s'apprécie pour un membre du parquet, compte tenu de sa subordination hiérarchique. »

Tel est le droit, mesdames, messieurs les sénateurs. Le Gouvernement entend qu'il soit scrupuleusement respecté. Mais, de grâce, qu'on ne vienne pas, comme le font certains journaux d'extrême-gauche et comme M. Lederman l'a fait à cette tribune, nous accuser d'engager une chasse aux sorcières !

En ce qui me concerne, je respecterai la liberté d'opinion des juges, je respecterai leur indépendance, mais aussi je la ferai respecter. Les magistrats doivent, quant à eux, respecter les lois qu'ils sont chargés d'appliquer et non pas agir au mépris des lois.

Les réflexions qui nous ont été présentées par MM. Dailly et Guy Petit nous aideront dans notre action.

Cela m'est une occasion de souligner combien je suis heureux de constater, une fois de plus, l'attachement que le Sénat a toujours manifesté pour la justice et pour la liberté. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'UCDP et à droite.*)

**M. le président.** Le Sénat vaudra sans doute suspendre ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures trente. (*Assentiment.*)

Je rappelle que, en vertu de l'article 37, alinéa 3, du règlement, ceux de nos collègues qui voudraient répondre au Gouvernement ne pourront le faire qu'après les orateurs inscrits ou en s'exprimant sur les titres du budget.

— 3 —

#### FAIT PERSONNEL

**M. Raymond Courrière.** Je demande la parole pour un fait personnel.

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

**M. Raymond Courrière.** Je regrette simplement que le règlement du Sénat ne m'ait pas permis, tout à l'heure, de répondre à M. Guy Petit. Il m'arrive quelquefois d'intervenir dans cette enceinte comme tout sénateur. Je le fais certaines fois de ma place et d'autres fois à la tribune. Je mets toujours dans mes interventions de la détermination, c'est certain, mais je prends toujours soin de ne jamais déroger aux règles de la politesse.

Un de mes collègues a prétendu le contraire. Tel que je le connais, je ne peux pas croire qu'il ait tenu un tel propos à la légère. Je pense donc qu'il a des preuves de ce qu'il a avancé.

Je lui demande donc de me prouver tout de suite à quel moment j'ai dérogé aux règles de la politesse, soit à son égard, soit à l'égard de qui que ce soit dans cette assemblée.

**M. Guy Petit.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Guy Petit.

**M. Guy Petit.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il y a dans cette assemblée suffisamment de témoins, et cela depuis longtemps, de ce que M. Courrière appelle la « détermination » avec laquelle il intervient. Cette détermination est diversement appréciée. En ce qui me concerne, je n'ai pas l'habitude de l'interrompre alors que lui le fait fort souvent, le *Journal officiel* en apporte la preuve.

Cette fois-ci, il m'a été désagréable d'être interrompu par lui et j'ai répondu vertement. S'il a pris cela pour une leçon, c'est probablement qu'il la méritait. Je n'ai rien à ajouter.

**M. le président.** L'incident est clos.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures vingt minutes, est reprise à vingt-deux heures trente minutes, sous la présidence de M. André Méric.*)

#### PRESIDENCE DE M. ANDRÉ MERIC, vice-président.

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

— 4 —

#### LOI DE FINANCES POUR 1978

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

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1978.

##### Justice (suite).

**M. le président.** Le Sénat va poursuivre l'examen des dispositions concernant le ministère de la justice.

La parole est à M. Virapoullé.

**M. Louis Virapoullé.** Vous déclariez au mois de mai dernier, monsieur le garde des sceaux : « La justice offre d'elle-même une image profondément dégradée à nos concitoyens... Cette opinion, même si elle résulte de préjugés ou d'erreurs, est en elle-même un phénomène grave. Un pareil avertissement ne doit pas être négligé. »

Je souhaiterais, pour ma part, après tout ce qui vous a été dit tout à l'heure avec tant de brio et tant de conscience, compte tenu de cette remarque, rechercher avec vous les causes de ce mal profond qui balaie le monde judiciaire.

Notre droit, et le Parlement est bien placé pour le savoir, a considérablement changé depuis vingt ans. Certes, la carte judiciaire de la France n'a pas été bouleversée, mis à part quelques aménagements tels que la création de trois tribunaux périphériques ou l'installation de trois cours d'appel.

L'école nationale de la magistrature a cependant été créée. Elle est devenue la pépinière de nos futurs magistrats, et sa première promotion a commencé sa scolarité en 1960.

L'environnement même du juge a subi, lui aussi, une profonde mutation depuis la loi du 30 décembre 1965, encore en cours de réalisation aujourd'hui, qui prévoit la fonctionnarisation des greffes.

La loi du 31 décembre 1971 a défini, par ailleurs, en ce qui concerne la profession d'avocat, une nouvelle réglementation.

Notre système législatif a été grandement remanié, notamment en ce qui concerne les régimes matrimoniaux, le divorce et l'adoption, le code de procédure pénale, le code de procédure civile et le règlement judiciaire.

Nous avons même tenté, parfois, avec une hâte injustifiée, de tout bouleverser et de tout transformer.

Mais, monsieur le garde des sceaux, le véritable problème qui se pose est celui de savoir si l'on a donné au pouvoir judiciaire les moyens, tant humains que matériels, de suivre cette évolution et d'appliquer les réformes ainsi réalisées.

J'interviens devant vous en faisant preuve, du moins je l'espère, de la plus grande objectivité qui soit, et je reste persuadé que vous tiendrez compte de toutes les remarques qui sont faites par le Parlement.

Vous avez noté combien l'atmosphère a été lourde aujourd'hui. Vous avez noté combien notre inquiétude a été grande.

La robe que portent les magistrats, les magnifiques salles d'audience qui datent de Napoléon III ne parviennent plus à cacher cette misère chronique et honteuse dans laquelle travaille le pouvoir judiciaire.

En vérité, et il s'agit là d'une aspiration légitime, la justice ne veut plus être considérée comme l'enfant pauvre de la nation.

Au cours des années qui viennent de s'écouler, et vous l'avez vous-même rappelé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, tous les services administratifs se sont modernisés et rééquipés. Le juge a été, il ne faut pas avoir peur de le dire, délaissé.

Alors que la gendarmerie bénéficie de locaux spacieux et confortables, alors que le Trésor construit à travers la France ses nouveaux hôtels des impôts, les juges seuls, il faut bien le reconnaître, paraissent oubliés. Il est, en effet, regrettable de constater, et ce au moment même où je vous parle, que dans des cours d'appel importantes les conseillers sont contraints de travailler à quatre, parfois à cinq, dans des pièces exigües. En dépit de l'effort déployé par les collectivités locales, certaines juridictions restent dotées d'un matériel de bureau des plus rudimentaires et souffrent même parfois d'un manque de papier.

Une telle pénurie — et je sais que vous êtes d'accord pour le reconnaître — est intolérable ; de plus, elle porte gravement atteinte au prestige de notre justice.

Depuis longtemps, le Sénat, comme les premiers présidents de cour d'appel, qu'ils soient de métropole ou d'outre-mer, conscients de leurs responsabilités, n'ont cessé de pousser le même cri d'alarme. Les premiers présidents de cours d'appel, avec lesquels j'ai parfois l'occasion de discuter, ont comme l'impression qu'ils ont prêché dans le désert. Ce mur du silence auquel ils se sont heurtés entraîne aujourd'hui les difficultés les plus graves qui soient.

Notre justice est bloquée ; elle est malade, et les conséquences de cette maladie rejailissent sur la nation tout entière.

Il faut par conséquent, monsieur le garde des sceaux, avoir le courage d'agir vite et bien car demain il sera trop tard. Il faut donner aux magistrats et ce, dans l'intérêt de tous, tous les moyens de rendre la justice. Il n'est plus possible d'admettre que, faute de personnel, des audiences se trouvent supprimées, que les justiciables doivent attendre pendant de nombreux mois la copie d'une décision de justice ou d'un procès-verbal.

A cet égard, votre budget n'est certes ni parfait ni complet, monsieur le garde des sceaux. Il est tout de même relativement satisfaisant, parce que l'on note de la part du Gouvernement, et peut-être pour la première fois, une prise de conscience véritable. Votre budget se présente à nous comme un commencement d'exécution, et puisque vous venez devant la Haute assemblée avec la volonté certaine de vous attaquer au mal,

vous avez droit aux circonstances atténuantes les plus larges. Bien mieux, vous méritez d'être aidé et encouragé dans cette tâche difficile qui est la vôtre aujourd'hui.

Le problème de la justice n'est pas seulement matériel et budgétaire ; il est avant tout essentiellement humain.

Doté, certes, de faibles moyens, le pouvoir judiciaire de notre pays doit être fier de son indépendance et de son intégrité.

Le maintien de cette indépendance et de cette intégrité dépend de la formation qui sera donnée aux magistrats de demain. La France, et je pèse mes mots, doit rester dotée d'une justice ferme, humaine et indépendante. Il ne s'agit, monsieur le garde des sceaux, en aucun cas de se laisser emporter par des discussions purement théoriques ou philosophiques.

Permettez-moi d'aborder devant vous trois problèmes : la formation du magistrat, la situation des visiteurs de prison et le problème de la peine de mort.

Nous vivons dans un monde en pleine gestation, dans un monde qui connaît des bouleversements techniques permanents. De la machine à vapeur, nous sommes passés à l'ère de l'atome, de l'électronique et de l'informatique. Il devient, dans ces conditions, urgent de revoir — je dis bien de revoir — le problème de la formation du jeune magistrat, plus exactement d'avoir le courage de compléter la formation de celui qui sera appelé à rendre la justice, c'est-à-dire à exercer le métier le plus difficile qui soit.

L'enseignement dans une école de haut niveau est une excellente chose. Le futur magistrat est cependant appelé à se prononcer sur les actes de plus en plus complexes de la vie de notre société. Il doit pouvoir aborder les problèmes qui se posent à lui, non seulement sous l'angle théorique, mais aussi et surtout sous l'angle humain et pratique. Pour bien juger, il faut posséder une solide connaissance de l'homme et de ses problèmes et être, par ailleurs, au courant du fonctionnement des divers services administratifs. Dans ces conditions, il ne faut pas hésiter à compléter la formation du futur magistrat par un stage effectué d'abord dans un cabinet d'avocat, ensuite dans une entreprise et enfin dans une juridiction administrative telle que le Conseil d'Etat. Ainsi mieux armée, mieux formée, plus ouverte, la justice se rapprochera davantage du citoyen.

Un autre problème, monsieur le garde des sceaux, me tient à cœur. Vous avez suivi cet après-midi l'intervention de M. Dailly et vous avez constaté avec quelle conscience il a abordé le problème de cette révolte des magistrats. Vous avez noté quelle était aujourd'hui notre tristesse à nous qui sommes respectueux de l'institution judiciaire. Au moment même où le Gouvernement que vous représentez fait un effort pour aider le pouvoir judiciaire, nous assistons à une sorte de mini-révolte, à une sorte de mini-fronde. Je dis avec la conscience qui est la mienne que l'Histoire condamnera sévèrement, et de façon irrémédiable, les voix qui s'élèvent pour prôner et pour applaudir cette mini-révolte des gens de robe.

Personne, quelles que soient ses opinions publiques n'a le droit d'admettre qu'un représentant du ministère public ne respecte pas la police de l'audience et bafoue l'autorité du président de la juridiction, chargé, lui, d'assurer le respect de cette police. Personne, quelles que soient ses opinions politiques, ne peut admettre qu'un magistrat, qui doit respecter le serment qu'il a prêté, a le droit de critiquer publiquement une décision rendue par une juridiction supérieure. Ceux qui sont avocats le savent : les magistrats prêtent un serment sacré, celui de faire respecter la loi, par conséquent, de l'appliquer dans son exactitude.

Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour mettre en garde les jeunes magistrats contre ceux qui leur promettent un système meilleur où tout sera parfait, car il suffit de se rendre derrière le rideau de fer ou les rideaux de bambou pour constater que, là-bas, la justice est foulée aux pieds, que le pouvoir judiciaire est molesté, que la justice est au service de l'Etat. Alors, je demande aux jeunes magistrats de ce grand pays qui est le nôtre de ne pas se laisser abuser par ces loups revêtus de peaux de brebis.

Un autre problème, monsieur le garde des sceaux, est celui des visiteurs de prison. Permettez-moi de vous faire un reproche : rien, absolument rien, n'est prévu dans votre budget en leur faveur. Or, l'expérience prouve que ces visiteurs de prison sont les plus aptes à assurer le reclassement des prisonniers.

Il est bon de faire des commissions. Mais vous savez qu'il y a maintenant dans ce pays des bandes de permissionnaires qui opèrent à travers la France. Des familles sont inquiètes, les gens ont comme l'impression qu'ils sont abandonnés.

Il est inconcevable de demander à ces visiteurs de prison, à ces hommes et à ces femmes qui, bien souvent, sont arrivés à l'âge de la retraite, de se déplacer exclusivement à leurs frais et d'entreprendre sur leurs modestes ressources, des démarches en faveur des condamnés qu'ils s'efforcent d'aider.

Ma profession d'avocat, monsieur le garde des sceaux, m'amène à croire beaucoup plus en ces visiteurs de prison qu'en cette commission qui vient d'être créée par le décret auquel vous avez fait allusion tout à l'heure.

Le visiteur de prison, en général, c'est un ancien directeur d'école, c'est-à-dire un homme de village qui a formé des hommes. C'est aussi un aumônier. L'un comme l'autre se rendent dans les prisons et grâce à leur expérience, à leur tact, à leur savoir-faire, ils réussissent à assurer le reclassement du condamné.

Votre budget, monsieur le garde des sceaux, comporte un crédit important affecté à ce que vous appelez les recherches. La commission des lois du Sénat souhaite que vous puissiez prélever là une somme, même modeste, en faveur de ces visiteurs de prison.

En France, monsieur le garde des sceaux, on évoque la suppression de la peine de mort. Parfois des hommes de talent engagé de grandes discussions et viennent nous dire : « Il faut supprimer la peine de mort de notre code ».

Il faut, en effet, avoir vécu une exécution capitale pour savoir combien une telle peine est effroyable et repoussante. Lorsqu'à l'aube, dans la prison, on voit le bourreau s'emparer de l'homme que l'on a défendu, lorsqu'on entend tomber la tête de cet homme qui a été condamné à mort, on a comme l'impression que tout est fini et tout est fini, en effet.

Je vais prendre mes responsabilités devant vous. Je ne suis pas partisan, moi, de ces grandes discussions qui, bien souvent, nous conduisent au néant.

En 1973, je défendais devant la cour d'assises de Saint-Denis-de-la-Réunion deux personnes qui étaient condamnées à mort. Depuis vingt ans la cour d'assises de la Réunion n'avait pas prononcé une telle peine. Les jurés, tout comme ceux de métropole, exaspérés par une criminalité grandissante, prononcèrent cette double peine.

Vers le mois de novembre 1973, je me rendais à Paris où j'étais reçu par le Président Pompidou pour lui présenter un recours en grâce. J'ai pu me rendre compte avec quelle conscience le chef de l'Etat d'alors avait étudié le dossier qui était soumis à son appréciation.

J'ai pu constater que, pour le chef de l'Etat, un dossier de peine de mort était le dossier le plus terrible qui soit. Je dois vous dire que le Président Pompidou a grâcié ces deux condamnés à mort.

Pourtant, monsieur le garde des sceaux, tout défenseur que je sois, je pense que la peine de mort doit rester une règle de notre droit. Je vous demande de ne pas fléchir et de faire en sorte que le chef de l'Etat, et lui seul, en son âme et conscience, puisse, lorsqu'une cour d'assises a prononcé une peine de mort, accorder le droit de grâce.

Ne nous laissons pas impressionner par ceux qui veulent remplacer ce droit présidentiel par une commission qui, elle, en définitive, aura ce droit de grâce.

En fait, la Nation, monsieur le garde des sceaux, a besoin d'une justice plus pratique, plus humaine, plus stricte, plus sécurisante et mieux équipée.

Cette solution doit être recherchée non dans la révolte et la fronde mais dans la concertation.

Combien dans ses tourments Auguste avait raison de dire : « Je veux me faire craindre et ne fais qu'irriter ».

Il appartient au chef de l'Etat, au ministre de la justice que vous êtes, comme au Parlement de veiller sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Car notre tâche à tous, pour reprendre une expression de M<sup>e</sup> Maurice Garçon, est que « la justice doit rester cette dame à laquelle on continue à s'adresser ». (Applaudissements à droite, sur les travées du RPR, de l'UCDP et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

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

**M. Félix Ciccolini.** Examinant ce budget, je suis arrivé pratiquement aux mêmes conclusions que celles qui ont été exposées tout à l'heure par M. le garde des sceaux : les progrès de 1978 restent encore en-deçà du nécessaire.

En effet, lorsque nous voyons les besoins considérables qui sont ceux de la justice, lorsque nous mesurons le retard accumulé pendant plusieurs années, nous sommes amenés à considérer qu'une augmentation de 24 p. 100 est insuffisante, puis qu'il faut déduire 10 p. 100 au titre de l'érosion monétaire.

Finalement l'augmentation reste moyenne, modeste. Eu égard à l'importance des problèmes posés, on peut dire que tout reste à reprendre, à réaménager, à reprofiler. En réalité, le Gouvernement ne s'attaque pas encore aux problèmes de fond, qui en 1978, ne seront pas résolus.

Voyons d'un peu plus près sur quels points porte l'essentiel de l'effort fait pour 1978. Il concerne les augmentations d'effectifs : 75 magistrats, 1 401 fonctionnaires pour les greffes. En outre, comme vous l'avez déclaré cet après-midi, monsieur le garde des sceaux, les 1 100 vacataires dont les postes ont été créés à l'occasion du plan Barre II, resteront en service après le mois de juillet 1978. Nous souhaitons que leurs rémunérations figurent au budget de 1979.

Quant aux 1 401 fonctionnaires pour les greffes, le plus grand nombre d'entre eux sera absorbé par la fonctionnarisation. Il n'y aura en réalité que 437 créations d'emplois. Des indications nous ont été fournies cet après-midi par notre collègue M. Dailly et nous savons donc que la plupart de ces créations intéresseront la région parisienne, Versailles et Créteil notamment.

Je voudrais prendre des exemples qui intéressent ma région et que je connais donc bien.

Au tribunal de Marseille, on a constaté un accroissement d'environ 40 p. 100 des affaires civiles au cours de ces cinq dernières années. Il faudrait, d'autre part, 18 magistrats supplémentaires pour le tribunal de grande instance de cette ville. Or, vous ne prévoyez que la création d'un seul poste de premier substitut et celle de cinq postes de juges d'application des peines pour l'ensemble du territoire.

Ces créations demeurent, par conséquent, extrêmement modestes en comparaison des besoins et sont d'autant moins satisfaisantes que ceux-ci vont s'accroître. En effet, on peut considérer que la nouvelle réglementation qui va découler de la loi que nous allons examiner sur la gratuité de la justice aura pour effet d'augmenter le nombre des procès.

Ce que je viens de dire au sujet des tribunaux et des cours d'appel est valable pour les greffes. Les retards dans la délivrance des pièces vont continuer à s'accumuler. Vous comptez, à tort, monsieur le garde des sceaux, sur une réduction de un sixième de la tâche des greffes qui n'auront plus à s'occuper de la perception des frais de justice. Je pense que votre évaluation est fragile. En effet, si je prends l'exemple du tribunal de grande instance de Marseille, 128 personnes sont employées au greffe, mais il n'y en a que huit qui sont affectées au service comptable. Nous sommes loin, par conséquent, du sixième auquel vous vous référez.

Tels sont les problèmes techniques qui se posent, mais je voudrais parler du mal profond que connaît la justice. Il s'agit d'un problème psychologique de la plus haute importance car ce mal est ressenti d'une manière aiguë par le monde des Palais, qu'il s'agisse des magistrats ou des avocats. Le malaise persiste.

S'agissant des avocats, vous n'ignorez pas, monsieur le garde des sceaux, combien leur situation est modeste, si l'on excepte quelques privilégiés que l'on peut compter sur les doigts d'une main. Nous savons combien leur régime de retraite est précaire. En effet, le montant de la retraite d'un avocat, après quarante années de service, est égal à peu près au SMIC.

Il est absolument indispensable d'améliorer leur situation. On peut craindre, comme le monde du Palais, que le régime lui-même ne soit menacé par la suppression des droits de plaiderie, ou plus exactement par la façon dont ils seront désormais récupérés, si le Parlement adopte le projet de loi qui va lui être soumis d'ici à la fin de la session.

S'agissant des indemnités d'aide judiciaire, il existe d'importantes disparités d'un barreau à l'autre, et si je me réjouis de leur revalorisation, j'enregistre, dans la pratique, des distorsions tout à fait injustifiées.

Une remise en ordre est urgente. Nous pensons que l'attribution du maximum fixé à l'échelon national constituerait un sérieux progrès. De même, nous croyons qu'il est indispensable de créer une rémunération pour les commissions d'office en matière pénale, d'autant que cette création est envisagée au VII<sup>e</sup> Plan.

Je signale que les avocats sont les meilleurs auxiliaires de la justice. En effet, très souvent leur caisse de règlement vient en aide aux greffes défaillants. Je sais, par exemple, que dans tel barreau important, sept ou huit dactylographes du greffe sont payées par la caisse de règlement des avocats.

C'est une pratique malsaine parce que tout le monde devient quémendeur. Or, les magistrats ne doivent jamais l'être, ni vis-à-vis des avocats, ni vis-à-vis des maires ou des présidents de conseils généraux.

J'affirme avec force mes convictions parce que j'aime beaucoup la justice de mon pays, malgré les carences que l'on peut constater. Les personnes ne sauraient être mises en cause. Bien au contraire, j'affirme ici la grande valeur du corps des magistrats français. Cependant, ils sont troublés, monsieur le garde des sceaux; ils doutent. Ils se demandent s'ils sont sur la bonne voie.

D'ailleurs, comment ne se poseraient-ils pas de questions puisque 71 p. 100 des Français sont mécontents de « Dame Justice » ? Les magistrats ne sont pas responsables; seul le Gouvernement peut être mis en cause en raison de l'insuffisance des moyens qu'il a consacrés à la justice pendant plus de dix ans. Lui incombent le mauvais fonctionnement, le « grippage » de la machine judiciaire et il devrait supporter le poids des attaques imméritées portées contre la magistrature.

Je voudrais prendre des exemples concrets du mauvais fonctionnement de notre appareil judiciaire. Devant le conseil de prud'hommes, une demande présentée le 15 novembre ne vient en audience qu'à la fin du mois de juin. C'est un délai à peu près normal, c'est-à-dire qu'il faut compter sept mois et demi avant que l'affaire ne soit jugée alors que la procédure est simplifiée et que les demandes, le plus souvent, présentent un caractère alimentaire.

De même, devant les tribunaux civils, lorsque l'on a la malchance que l'Etat soit partie au procès — cela arrive souvent en cas d'accident — l'instance est toujours pendante car l'Etat n'est jamais prêt.

Devant ces mêmes tribunaux, les magistrats ont un peu trop tendance à recourir systématiquement à l'expertise. Il faudrait qu'ils essaient de se corriger sur ce point.

Quant aux tribunaux administratifs — je sais qu'ils dépendent davantage du ministère de l'intérieur, mais, moralement, je les mets sous votre coupe, monsieur le garde des sceaux — ils ne jugent une affaire que trois ou quatre années après qu'elle ait été introduite. Les consignations qui sont réclamées, en partie civile, par les juges d'instruction sont habituellement trop élevées. On veut décourager, en quelque sorte, les plaideurs, et l'on y parvient souvent. C'est un abus.

En outre, j'insiste à nouveau sur le délai anormalement long qui est nécessaire pour obtenir des pièces, des copies de pièces, ne seraient-ce que les procès-verbaux de police ou de gendarmerie après un accident ou des copies de jugement ou d'arrêt.

Enfin, nos bureaux d'assistance judiciaire fonctionnent d'une façon trop tatillonne. Savez-vous, monsieur le garde des sceaux, que des personnes âgées qui sont propriétaires de leur petit logement — il représente les économies de toute leur vie — qui n'ont rien d'autre et qui éprouvent même des difficultés à l'entretenir, se voient systématiquement refuser toute aide judiciaire parce qu'ils sont propriétaires.

La réglementation est également tatillonne lorsqu'on demande à une femme abandonnée par son mari, et dont elle est sans nouvelles, de dire avec certitude ce qu'il gagne.

Les plaideurs ont habituellement affaire à des juges surchargés. Certaines chambres de cour d'appel fonctionnent avec un seul magistrat. Les justiciables attendent davantage les audiences de cour. Le fait qu'il y ait un juge unique en appel présente des inconvénients majeurs.

Je vous indique qu'à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, en raison du départ à la retraite de plusieurs magistrats « à la suite » une chambre civile fut supprimée. Il n'en reste plus qu'une seule, qui juge les accidents. Elle ne pourra jamais se prononcer sur les mille dossiers qu'elle doit examiner chaque année.

Toujours à Aix-en-Provence, les besoins de la cour d'assises sont tels que toutes les chambres se trouvent désorganisées. Je vous demande, monsieur le garde des sceaux, d'envisager la création d'une cour d'assises permanente, comme il en existe, je crois, à Paris.

Le magistrat, en définitive, doute de l'utilité de ses sentences. La décision rendue, il faut un an pour obtenir une copie ou

la grosse. Quant aux peines — vous le déclariez vous-même cet après-midi, monsieur le garde des sceaux — 40 p. 100 à 50 p. 100 des contraventions ne sont pas recouvrées en raison du manque de fonctionnaires. Il en résulte, pour le Trésor public, une perte considérable d'un milliard ou peut-être même d'un milliard et demi de francs.

Le magistrat se demande si réellement son travail est utile. Il pense qu'il est le mal-aimé dans la nation. Il doute de son rôle social et se rend compte, évidemment, que les affaires les plus importantes lui échappent, car elles sont soumises à l'arbitrage.

Il ne s'agit pas d'un simple sentiment de frustration, mais d'un manque de confiance quand il s'agit d'affaires importantes.

Il s'y ajoute l'immixtion du pouvoir lorsque, par aventure, la presse fait tapage sur un dossier. A ce moment-là, le Gouvernement intervient de façon anormale.

Rappelons d'abord la curieuse décision rendue dans l'affaire des écoutes du *Canard enchaîné*. Le refus de témoigner d'un certain nombre de fonctionnaires avait ému l'opinion.

Plus récemment, après le meurtre d'un parlementaire, le ministre de l'intérieur a annoncé à des millions de Français, deux ou trois jours après le drame, que l'enquête était terminée. Dans ces conditions, quel était le rôle du juge d'instruction ? Il s'agissait d'une atteinte caractérisée à ses droits.

Il est urgent de remettre en vigueur le principe de l'indépendance des magistrats. Le pouvoir exécutif est seul responsable de la situation actuelle. Quelques affaires isolées jettent le trouble et le discrédit. Il ne doit y avoir aucun empiètement de l'exécutif sur le judiciaire.

Quant aux magistrats du Parquet, j'ai été heureux de vous entendre dire, tout à l'heure, qu'il demeureront des magistrats à part entière et qu'ils ne dépendront pas du ministère de l'intérieur.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature pourrait constituer une solution, les juges réglant eux-mêmes les conditions de leur carrière.

La population éprouve un profond besoin de justice aussi bien au niveau des litiges entre particuliers qu'à celui des litiges entre des particuliers et l'administration. Les Français ne croient plus en leur justice, ce qui signifie, en clair, que les nantis se prennent à croire qu'ils vont gagner, même s'ils ont un « mauvais » procès, et que les déshérités craignent de perdre, même lorsqu'ils ont un « bon » procès. Voilà où nous en sommes et, de ce point de vue, j'ai été choqué par le langage qu'a tenu à cette tribune notre collègue M. Dailly.

Il a prononcé un réquisitoire sévère contre un des organismes professionnels, celui auquel adhèrent de nombreux jeunes. Dès l'instant où il y a eu sévérité, il y a eu injustice — n'est-il pas vrai, mes chers collègues ? — et ce n'est pas parce qu'on aura mis en relief certains excès de langage que l'on doit couper la langue à ces jeunes. Il est toujours facile de frapper sur les jeunes. Ils sont nombreux, ils sont la force, la force de la nation, et les excès ne doivent pas faire oublier les côtés positifs.

On note, par exemple, de nombreux points de rencontre entre les deux organisations professionnelles de magistrats. Ces jeunes — c'est le point le plus positif — éprouvent le désir de secouer les mauvaises routines, et il en existe, le désir de rechercher des solutions nouvelles, et il faut encourager aux solutions nouvelles.

Croire que ce sont de mauvais magistrats — je parle d'expérience — est une grave erreur. Je connais des juges d'instruction et des substituts de parquet qui adhèrent au syndicat de la magistrature. Ces magistrats appliquent la loi avec conscience, car c'est effectivement un problème de conscience plus que de loi.

Vous n'ignorez pas que nous assistons d'ailleurs de temps à autre, en partant de textes qui n'ont pas changé, à des revirements considérables en matière de jurisprudence.

J'ai un souvenir de la Cour de cassation qui, vers les années 1928-1930, sur l'application de l'article 1382 ou 1384, avait, du jour au lendemain, pris deux décisions contraires. Cela pour dire que les magistrats de la Cour de cassation, en fonction de l'évolution des mœurs, avaient interprété la loi, dont le texte n'avait pas été modifié, dans un sens exactement contraire à celui qui était retenu depuis cinquante ans.

Il n'y a pas lieu, par conséquent, d'interdire au juge de se plonger dans le tréfonds de sa conscience; il faut, bien au contraire, l'y encourager.

Je suis révolté lorsque j'entends dire que, pour les affectations, il conviendrait de tenir compte de ceci ou de cela. Qu'est-ce à dire ? Que des magistrats vont recevoir telle ou telle affectation en fonction de leurs opinions, qu'ils vont être punis en fonction de ces opinions ? C'est en tout cas la conclusion à laquelle on veut vous amener, mais que vous ne pourrez pas adopter, car c'est une règle fondamentale qui doit être immortelle dans tous les régimes républicains : nul ne peut être frappé, recherché, inquiété à cause de ses opinions. De telles mesures constituent une atteinte aux libertés les plus sacrées, notamment à la liberté de penser. D'autre part, je vois dans cette attitude une espèce de joie à frapper sur les jeunes. Je laisse nos collègues qui applaudissent de telles idées à leur contentement.

**M. Charles Lederman.** Très bien !

**M. Félix Ciccolini.** Monsieur le garde des sceaux, je conclus en vous faisant une supplique. Vous avez écrit, après une étude, un ouvrage important sur le mal français. Je voudrais qu'à l'égard de l'administration de la justice, qui est malade, vous nous présentiez des propositions en vue d'un véritable changement.

Lè bilan, vous le voyez, est tristement négatif : la justice se présente aujourd'hui comme un grand corps malade, miné profondément. La médecine à appliquer relève, certes, de mesures techniques, mais avant tout d'une volonté politique. La maladie, nous le voyons, fait des progrès et prend un aspect effrayant par certains côtés. Ne tardez plus, il est déjà tard ; mais je pose la question : votre gouvernement aura-t-il cette volonté politique pour agir en profondeur ?

Le groupe socialiste a beaucoup de raisons d'en douter. C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas les crédits que vous nous proposez. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. Edouard Bonnefous,** président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Edouard Bonnefous,** président de la commission des finances. Mes chers collègues, au point où nous sommes arrivés, il est vraisemblable que le débat sur le budget de la justice durera au moins jusqu'à une heure et demie du matin. La question se pose donc pour nous de savoir s'il est raisonnable d'entamer à cette heure le budget de l'aménagement du territoire. Si nous engageons ce débat aux environs d'une heure et demie, étant donné qu'il a été prévu pour une durée de quatre heures, si je ne me trompe...

**M. André Barroux.** Deux heures.

**M. Edouard Bonnefous,** président de la commission des finances. Davantage, hélas !

... nous devons travailler au minimum jusqu'à trois heures et demie ou quatre heures du matin. Il ne nous serait pas possible, dès lors, de siéger demain matin.

Non seulement il ne me paraît pas correct de commencer un débat important à une heure et demie, mais le fait de ne pas tenir séance demain matin ne facilitera pas les choses.

Si vous en êtes d'accord — je viens de m'en entretenir avec M. le président Méric — nous demanderons demain à la conférence des présidents de fixer la date la meilleure pour la discussion de ce budget.

Cependant, je crois honnête de vous dire dès maintenant que le retard que nous risquons de prendre peut avoir, hélas ! pour conséquence de vous obliger à réserver votre dimanche pour le vote sur l'ensemble, car vous savez que la loi de finances doit faire l'objet d'un vote personnel.

Je ne peux encore vous préciser l'heure à laquelle se situera le vote, mais je crois devoir vous dire que, contrairement à notre espérance, il faut plutôt, actuellement, envisager qu'il interviendra dimanche.

**M. le président.** Mes chers collègues, vous venez d'entendre la proposition de M. le président de la commission des finances tendant à retirer à l'ordre du jour de la présente séance l'examen des crédits relatifs à l'aménagement du territoire.

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

Il en est ainsi décidé.

La parole est à M. Rudloff.

**M. Marcel Rudloff.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, si on l'a répété, hélas ! — les Français n'ont plus confiance, aujourd'hui, en la justice, je tiens à rappeler, au terme de ce débat, que tous ceux qui ont l'honneur de servir la justice quotidiennement, quelles que soient leurs opinions politiques, continuent à croire en elle et en la liberté. Mais, avant tout, ils veulent qu'elle soit mieux rendue. C'est dans cet esprit que je me permets de faire quelques modestes observations.

Elles porteront d'abord sur l'accès à la justice et le fonctionnement de l'aide judiciaire.

Etant donné l'augmentation du nombre des demandes et des décisions d'admission partielle ou totale, je me demande si les crédits prévus au budget de 1978 seront suffisants. Il est vrai que l'augmentation du plafond de l'indemnité maximale allouée aux avocats est réduite à 8 p. 100. Cette augmentation ne satisfera certainement pas les avocats, dont les frais ont évidemment augmenté de plus de 8 p. 100 au cours de l'année.

Pourquoi le Gouvernement ne veut-il pas suivre les suggestions émises par les organisations professionnelles d'avocats, tendant à ajuster aux variations du SMIC à la fois le seuil d'admission au bénéfice de l'aide judiciaire et le plafond d'indemnisation des avocats ? Ce serait là un procédé à la fois souple et équitable qui éviterait les discussions et les réajustements plus ou moins arbitraires qui interviennent tous les ans.

Ma deuxième observation se réfère à celles qui viennent d'être présentées par M. Ciccolini concernant les formalités imposées au demandeur de l'aide judiciaire. Le formulaire, monsieur le garde des sceaux, comporte quatre pages de questions. Pour un justiciable modeste — or, par définition, tous les requérants de l'aide judiciaire sont des justiciables modestes — il est difficile de répondre à toutes ces questions.

Jadis, sous le règne de l'assistance judiciaire, une attestation de l'administration des impôts était requise. Pourquoi n'y reviendrons-nous pas ? C'était un procédé bien simple. Les justiciables y retrouveraient leur compte, l'administration également. Nous quitterions ainsi « la civilisation du guichet », qui caractérisait la France au temps de Charles Péguy et que l'on espérait voir plus ouverte.

Ma troisième remarque a trait, monsieur le garde des sceaux, à l'indemnisation des avocats désignés dans les affaires devant le tribunal des pensions. La formule de l'aide judiciaire a réglé l'indemnisation des avocats en cette matière. Il est question de régler celle des commissions d'office et M. Ciccolini y a fait allusion ; il restera toujours les oubliés du tribunal des pensions.

Jusqu'à présent et depuis 1919, les avocats prêtent leur concours dans les affaires pendantes devant les juridictions des pensions militaires et assimilées, sans toucher la moindre indemnisation. Or, les experts et les huissiers de justice intervenant dans ces procédures sont rémunérés ou défrayés.

Monsieur le garde des sceaux, le maintien de cette situation ne se justifie plus. Si, pour des raisons parfaitement compréhensibles, le Gouvernement n'entend pas exiger de cette catégorie de plaideurs la preuve de l'insuffisance de revenus, il paraît tout aussi normal de considérer cela comme une charge publique et non comme une charge imposée à une seule catégorie professionnelle.

J'en arrive maintenant, avant de conclure, à une deuxième série d'observations, plus graves et qui concernent le domaine post-pénal. N'y voyez, monsieur le ministre, aucune critique partisane, mais l'écho d'une angoisse et d'une inquiétude que ressentent tous ceux qui veulent bien voir ce qui se passe dans le domaine post-pénal.

L'augmentation des crédits que, sur certains chapitres, vous avez obtenue — ce dont nous vous félicitons — n'est pas étendue, et c'est regrettable, aux crédits relatifs au domaine post-pénal.

La pauvreté de ce domaine est, hélas ! symptomatique de l'état d'esprit actuel. Elle reflète la profonde indifférence des Français à l'égard de la condition pénitentiaire. Tout ou presque



reste à faire dans ce domaine. Il ne suffit pas de songer à une simple augmentation des crédits ; encore faut-il penser à une révision totale de la situation et à une réforme des esprits.

Bien sûr, de nouveaux équipements seraient nécessaires, mais je n'insiste pas sur ce point. Les statistiques d'occupation des établissements pénitentiaires jointes aux documents budgétaires sont édifiantes. Il en est de même des crédits pour la formation, la prévention, le reclassement des détenus.

Qu'il s'agisse de l'éducation en milieu ouvert, qu'il s'agisse de l'éducation surveillée, qu'il s'agisse des comités de probation, la pénurie est partout la même. Bien sûr, monsieur le ministre, vous faites ce que vous pouvez. Bien sûr, il existe un PAP n° 16 : « Développer la prévention et l'action sociale volontaire ». Bien sûr, vous prévoyez une dotation supplémentaire d'un million de francs pour les comités de probation. Bien sûr, le statut des surveillants de prison va être amélioré. Bien sûr, un petit nombre de postes seront créés dans le domaine socio-éducatif.

Mais il reste tant à faire — il faut le savoir et vous le savez sans doute — qu'à la base et sur le tas on a très souvent tendance à baisser les bras, ce qui est particulièrement grave pour notre pays alors qu'augmente, d'une manière spectaculaire, la délinquance juvénile ou, plus exactement, au moment où se produit le phénomène du rajeunissement de l'âge moyen du délinquant.

La politique traditionnelle, je dirai même la politique traditionnelle du droit pénal, ne suffit plus. Que signifie la répression pour des criminels de dix et douze ans, dont le nombre ne fait qu'augmenter ? C'est là un très grave problème dont les Français devraient aussi se rendre compte. Si ce domaine est si longtemps resté en friche, c'est parce que, me semble-t-il, les Français n'ont pas eu et n'ont toujours pas le courage d'aborder de face le problème fondamental du sens et de la finalité de la sanction pénale.

On ne veut plus dire que la peine doit servir simplement à l'élimination, mais — vous n'êtes pas en cause, monsieur le garde des sceaux — les Français ne veulent pas payer le coût d'une prévention, d'une sanction réhabilitante et éducative, car un tel coût — nous le savons bien — est sans commune mesure avec les crédits qui sont mis à votre disposition.

Quoi qu'il en soit, l'augmentation que vous avez pu obtenir et que vous obtiendrez sans doute au cours de l'année prochaine, les Français devraient en prendre conscience avant de critiquer leur justice et leurs juges, car, hésitant toujours entre les deux conceptions de la sanction éliminatoire et de la sanction éducative, nous laissons à la seule administration pénitentiaire le soin de « se débrouiller » au mieux, de naviguer à vue pour chaque cas particulier, dans la hantise continuelle de l'explosion, que ressentent ceux qui visitent quotidiennement les prisons et qui sont en contact quotidien avec l'administration pénitentiaire.

Quant à la prévention, non seulement elle manque cruellement de moyens financiers, mais, en outre, elle a été jusqu'ici trop souvent confiée à de jeunes philosophes, que leur formation psychologique ou sociologique, jointe à leur idée de bouleverser la société, rendait singulièrement fragiles face aux jeunes pré-délinquants. Il est donc grand temps — et ce sera ma conclusion — de poser franchement au pays la question : à quoi doit servir, à quoi peut servir la sanction pénale ?

Nous le sentons bien et vous le sentez bien, une sensation diffuse de peur se propage dans notre pays. Or la justice de la peur est une mauvaise justice. Nous tenons tous à une justice sereine. Pour être sereine, la justice doit être sûre d'elle, de ses objectifs et de ses moyens.

Parce que nous restons des optimistes, dans l'espoir que nous déterminerons les uns et trouverons les autres, le groupe de l'union centriste des démocrates de progrès votera le budget qui nous est proposé. (Applaudissements.)

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

**M. Edgar Tailhades.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le 11 octobre 1945, dans un de ses articles du *Populaire* où la lucidité de la réflexion le disputait à la pertinence des termes, Léon Blum écrivait : « La Constitution » — nous sommes en un temps où va être élue la première assemblée constituante — « devra organiser par surcroît ce que Montesquieu et les théoriciens de son école appelaient le pouvoir judiciaire et qui n'était que l'autorité judiciaire dans le langage des légistes de la III<sup>e</sup> République. Il faut que la justice dans notre pays cesse d'être une autorité administrative soumise comme les autres à l'action et à la direction du Gouvernement et redevienne un pouvoir, j'entends un pouvoir entièrement indé-

pendant de l'exécutif. La justice doit commander et mériter le respect public. » Qui donc oserait prétendre que de tels propos ne sont pas au cœur de l'actualité ?

Mes chers collègues, je veux aller vite. Je ne veux pas pénétrer à l'instant de la discussion budgétaire dans le dédale, dans le labyrinthe des chiffres. Ces chiffres, monsieur le garde des sceaux — nous en sommes tous parfaitement conscients — sont la traduction d'un effort. Ils n'atteignent pas néanmoins le niveau de la satisfaction des besoins et nos deux rapporteurs, M. Lombard, au nom de la commission des finances, et M. Thyraud, au nom de la commission des lois, vous l'ont dit en termes excellents et qui étaient fondés.

A l'occasion de ce débat, je veux dire à mon tour mon inquiétude en face d'une situation dont beaucoup de nos concitoyens — sachez-le bien — se préoccupent et particulièrement ceux que sensibilisent, à juste titre, de par leur vocation ou les fonctions qu'ils exercent dans la société, les problèmes de la justice. Oui, c'est un fait patent, il y a malaise, il y a trouble dans le monde judiciaire français.

N'usons pas de détours, posons la question sans fard et parlons clair : qu'en est-il aujourd'hui de l'indépendance de la justice ? N'était-il pas naturel que la fréquence et la gravité de certaines sanctions prises depuis quelques années à l'encontre de magistrats ne provoquent émotion et désarroi ?

Oh ! j'entends bien, monsieur le garde des sceaux, que des explications ont été fournies ; elles seront toujours fournies. Mais *quid* de ce que je pourrais appeler leur vertu convaincante ? Pouvez-vous être étonné que M. Braunschweig ait déclaré avec une courageuse franchise, au colloque de l'union fédérale des magistrats, qui s'est tenu, on l'a rappelé cet après-midi, les 26 et 27 novembre derniers, ce que M. Lederman évoquait tout à l'heure ?

Alors, j'apporte tout de suite une précision.

Vous avez indiqué, tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, dans votre intervention liminaire, qu'en réalité, tout était apaisé maintenant entre l'union syndicale des magistrats et vous-même, que tout s'était évanoui. Pourquoi ? Parce que, avez-vous dit, la motion qui avait été prise au cours de ce colloque visait la crainte que certains magistrats pouvaient avoir de l'éventualité d'une fonctionnarisation. Il ne s'agit pas du tout de cela.

M. Lederman a donné intégralement lecture de la déclaration de M. Braunschweig, président de l'Union syndicale des magistrats. Je la rappelle à mon tour : « Après les affaires de Broglie, Abou Daou et celle des micros du *Canard enchaîné*, l'affaire Croissant est venue s'ajouter sur la liste des dossiers dans lesquels le pouvoir a placé l'indépendance de la justice dans une position difficile. »

Ce sont là, je crois, des paroles graves et surtout qui font réfléchir. A la vérité, on ne saurait être plus sévère et plus net dans une accusation que, dans son immense majorité, l'opinion considère comme fondée. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, on a beaucoup parlé de l'affaire Croissant et de l'affaire de Mlle Guemann. Je n'y reviendrai pas longuement, mais je veux apporter là encore une précision et je vous donnerai par là même mon sentiment avec calme et sérénité, sans me laisser emporter par une impulsivité passionnée, éloigné que je resterai de tout parti pris, et, cela va sans dire, de tout esprit de surenchère.

Prenons le cas de Mlle Guemann. Elle a commis une imprudence, c'est un fait patent. Elle n'aurait pas dû, à l'audience, en robe, faire la déclaration qu'elle a faite. Tout homme un peu réfléchi, un peu expérimenté, dirait de même. Mais sa déclaration à l'audience, que prouve-t-elle ?

Elle prouve d'abord que la jeunesse ne l'a pas abandonnée, et c'est tant mieux pour elle. Elle prouve ensuite que cette déclaration a trouvé sa cause dans l'émotion qui a jailli en elle lorsqu'elle a pris connaissance de la décision du Gouvernement français à l'endroit d'un avocat étranger. C'est absolument indiscutable.

Elle a commis une imprudence, mais notez que si cette déclaration avait été faite dans le cadre d'une interview ou dans le cadre du syndicat de la magistrature, organisation à laquelle elle appartient — je ne veux naturellement pas sonder les cœurs et les reins — je suis persuadé qu'elle serait passée presque inaperçue, en tout cas des autorités compétentes.

Des imprudences tout le monde en commet ! C'est une banalité que de l'affirmer. On peut même citer ce haut personnage de l'Etat qui, un jour, devant les caméras, dans une affaire dont

l'instruction débutait et qui allait se révéler difficile, n'a pas hésité à dire : « Tout est clair, tout est terminé, les coupables sont arrêtés ». Or, les coupables, on ne les connaît pas encore ! Alors, mettons ces paroles sur le compte de l'imprudence.

Cette sanction de suspension était-elle vraiment proportionnée aux faits qui pouvaient être reprochés à Mlle Guemann ? Y avait-il véritablement urgence ? Y avait-il péril pour le bon fonctionnement de la justice ?

Et voici la précision que je voulais apporter. Je me permets de lire l'article 47 du statut de la magistrature qui est inséré, et vous le savez mieux que moi-même, monsieur le garde des sceaux, dans le code de procédure civile : « le Garde des sceaux, ministre de la justice, saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner des poursuites disciplinaires contre un magistrat peut, s'il y a urgence, et sur proposition des chefs hiérarchiques, interdire au magistrat faisant l'objet d'une enquête l'exercice de ses fonctions jusqu'à la décision définitive sur l'action disciplinaire. « L'urgence ! Elle n'y était pas et, dans ces conditions, je crois que la suspension a constitué une mesure brutale.

Pour le cas de Klaus Croissant, là aussi, je dois au Sénat une précision qui m'apparaît importante.

Au cours de l'après-midi, monsieur le garde des sceaux, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention, non seulement parce que les déclarations émanaient de vous, dont nous connaissons la loyauté d'esprit, mais aussi parce qu'elles émanaient du garde des sceaux, ministre de la justice.

Pour étayer votre argumentation juridique, vous avez fait référence assez longuement à un article paru dans un journal du soir, *Le Monde*, signé par M. Maurice Duverger, dont tout le monde connaît la compétence. Vous avez précisé : cet article était en quelque manière sans équivoque la thèse du Gouvernement. J'ai repris vos termes : « sans équivoque ».

J'ai conservé cet article et je m'y suis reporté. Il date du 18 novembre dernier. Permettez-moi de vous dire — et je ne crois pas que mon commentaire force la vérité en quoi que ce soit — qu'il est très dur pour le Gouvernement et pour la mesure qu'il a prise.

M. Duverger, après avoir reconnu qu'en droit strict, le Gouvernement pouvait extraditer dans l'immédiat Klaus Croissant, remarque que le ministre de la justice pouvait tout aussi bien attendre que l'intéressé ait pu exercer sa voie de recours devant le Conseil d'Etat. C'eût été, en effet plus rationnel et plus digne, d'autant qu'il existait un précédent dans une affaire tout à fait récente, l'affaire Astudillo-Calleja. Dans cette affaire, le Gouvernement avait décidé de surseoir à l'exécution du décret d'extradition. Au demeurant, voici très exactement les lignes écrites par M. Duverger : « La décision du 16 novembre ne pose qu'une question, mais redoutable. Dans l'affaire Astudillo-Calleja le ministre de la justice avait décidé de surseoir à l'exécution du décret d'extradition jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait statué au fond, tout en maintenant l'intéressé en prison. Le commissaire du Gouvernement » — auprès du Conseil d'Etat — « M. Genevois, avait lui-même tenu à souligner ce fait dans ses conclusions. Pourquoi le ministre de la justice n'a-t-il pas pris une décision semblable dans l'affaire Croissant, qui est infiniment plus grave parce qu'elle met en cause non seulement l'asile politique, mais les droits de la défense ? Pourquoi n'a-t-il pas simplement attendu que le Conseil d'Etat lui-même prononce ou refuse un sursis à statuer, qui aurait pu l'être dans une huitaine de jours ? La question peut se formuler en d'autres termes : pourquoi le Gouvernement français a-t-il privé M<sup>e</sup> Croissant du dernier recours auquel celui-ci avait droit ? La haute juridiction attache tant d'importance à cette garantie » — du recours — « que des ordres avaient été donnés pour que son secrétariat reste ouvert jusqu'à l'heure où le recours de M<sup>e</sup> Croissant serait déposé, ce qui n'était possible qu'après la notification du décret d'extradition. Dans une affaire qui met en cause l'honneur de la France, il est réconfortant de constater qu'il y a des hommes et des juges qui ont le sens de leur devoir ».

Voilà l'article de Maurice Duverger. Je ne l'entoure d'aucun commentaire, je laisse au Sénat le soin de le faire.

Mes chers collègues, je ne veux pas en dire plus, car ce que j'ajouterais ne serait que redites.

Tous les orateurs qui sont intervenus à cette tribune ont affirmé que le budget traduisait un effort, même s'il existait certaines failles en ce sens que de nombreux besoins n'étaient pas encore satisfaits à divers niveaux.

Avant de terminer, je voudrais vous dire en toute sincérité, en toute netteté, qu'il faudrait tout de même envisager des réformes dans cette maison, mais des réformes profondes qui pourraient, qui devraient être efficaces.

D'après l'article 64 de la Constitution, le Président de la République, assisté par le conseil supérieur de la magistrature, est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Or la composition du conseil supérieur de la magistrature ne nous semble pas satisfaisante. Les neuf membres qui le composent sont désignés par le Président de la République. Il serait, je crois, rationnel — je parle par observation directe et cursive — d'en revenir à l'ancien système et de faire élire les membres du conseil supérieur de la magistrature par leurs collègues du siège en fonction dans les juridictions.

Remarquons que seule l'indépendance des magistrats du siège est garantie par la Constitution qui proclame leur inamovibilité et prévoit de soumettre leur nomination à l'avis du conseil supérieur. Mais une telle indépendance n'est garantie qu'en droit. En fait, et nous sommes ici un certain nombre à le savoir, le magistrat du siège dépend, pour l'évolution de sa carrière et pour son avancement, du pouvoir politique. Les propositions de mutation sont du ressort de votre ministère, monsieur le garde des sceaux. Le conseil supérieur de la magistrature n'a donc pratiquement que des attributions consultatives.

M. Braunschweig, pour lui faire encore une fois référence, dit, en ce qui concerne l'inamovibilité, que celle-ci n'est qu'un rempart illusoire.

**M. Etienne Dailly.** C'est très possible !

**M. Edgar Tailhades.** Il semble donc urgent de réviser l'ordonnance du 22 décembre 1958 afin que soient renforcées les garanties accordées aux magistrats du siège, notamment pour leur avancement.

Je voulais vous parler également des magistrats du parquet. J'ai toujours estimé que se concevait mal cette différence qui existe entre les magistrats du parquet et les magistrats du siège, précisément en ce qui concerne leur inamovibilité et leur indépendance. Les magistrats du parquet dépendent de vous. Pourquoi ?

Si nous envisageons véritablement le pouvoir judiciaire — moi non plus je ne veux pas du gouvernement des juges — en vertu de quel principe les magistrats du parquet dépendraient-ils du ministère de la justice et de leur chef hiérarchique ?

Sans doute, la parole est libre — on l'a répété maintes et maintes fois — si la plume est servie, mais cela ne suffit pas. Il faudrait qu'il y ait, à mon sens et au sens de nombreux collègues, une sorte de parallélisme, car contrairement à ce qu'affirment beaucoup de ceux qui sont mal informés, les magistrats du parquet ne requièrent pas au nom du Gouvernement, ils requièrent au nom de la loi.

Voilà les quelques observations que j'entendais présenter au Sénat dans un débat budgétaire qui permet au Parlement — on a pu l'apprécier cet après-midi — de prendre la dimension de certains problèmes dont la solution intéresse au plus haut point l'avenir et, j'ajoute, la solidité du pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes. — M. Marcilhacy applaudit également.*)

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

**M. René Chazelle.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, nous avons atteint cet après-midi et au début de cette nuit, grâce à nos collègues et à vous-même, monsieur le garde des sceaux, les cimes de l'éloquence, même si les propos s'opposaient souvent. Pour ma part, je descendrai dans la plaine où se déroule la vie de tous les jours, où la justice est, pour nos concitoyens, synonyme de sérénité, de liberté.

Les rapporteurs de la commission des finances et de la commission des lois ont excellemment analysé votre budget, monsieur le garde des sceaux, et leurs conclusions, qui se rapprochent de celles de leurs collègues de l'Assemblée nationale, ont attiré votre attention sur la grande misère tant de l'éducation surveillée que de l'administration pénitentiaire. Je souscris entièrement aux propos et remarques de mon collègue de la commission des finances. Il a réservé la première place, dans son rapport, à l'éducation surveillée laquelle, selon son expression, doit connaître un second souffle, donc des crédits accrus.

Mais je voudrais consacrer les quelques minutes qui me sont imparties à analyser certains aspects de l'administration pénitentiaire.

Certes, nous constatons, dans ce projet de budget, un certain accroissement des mesures nouvelles de fonctionnement, mesures qui servent principalement à financer la réforme statutaire du

personnel de surveillance et l'ouverture de la prison de Bois-d'Arcy. Mais nous constatons aussi une stagnation, tant des créations d'emploi que des crédits de paiement. Cependant, la population pénale est passée de 27 165 détenus au 1<sup>er</sup> janvier 1975 à 33 260 détenus au 1<sup>er</sup> septembre 1977, soit 25 p. 100 d'augmentation en deux ans.

La plupart de ces détenus sont entassés dans des maisons d'arrêt où le taux d'occupation dépasse de 150 à 200 p. 100 les capacités d'accueil. Cette situation est extrêmement préoccupante pour les gardiens, pour l'ordre public, mais aussi pour la réussite de toutes les mesures visant à améliorer les conditions d'exécution des peines et également de celles qui préparent la réinsertion des prisonniers dans la vie normale : formation générale, formation professionnelle, travail pénal.

Je sais que la société porte la prison comme un péché. Ce n'est pas une raison pour se fermer les yeux, pour se contenter de la seule élimination des condamnés. Il faut au contraire les préparer à leur sortie, et cela dans l'intérêt de tous. Cela ne peut se faire qu'avec un personnel plus nombreux, plus apte à assumer ces diverses tâches, devant faire l'objet d'un perfectionnement constant et être doté d'équipements, surtout de locaux.

Votre budget, monsieur le garde des sceaux, ne permet pas de faire la politique de nos lois, de ces lois votées qui, souvent, ne sont pas appliquées ou qui ne le sont que partiellement, ce qui est grave.

Une politique pénitentiaire, telle que celle qui était esquissée dans les textes votés depuis dix ans permettait, chaque fois que cela était possible, d'éviter la rupture de fait entre la détention et la vie normale d'où le condamné était soustrait. Ces alternatives à la détention provisoire s'appellent le contrôle judiciaire et la probation pour certains condamnés. Ces mesures ont fait naître, vous le savez, de grands espoirs, car elles obligeaient le détenu ou le condamné à une autodiscipline et représentaient, pour les pénalistes, un grand progrès, prévenant la récidive, dissuadant la rechute.

Que voit-on ? Quels sont les résultats ? Le contrôle judiciaire ne peut évidemment s'exercer que si les magistrats disposent de renseignements précis, circonstanciés, sur la personne qui leur est déferée et sur le milieu social et familial. Actuellement, le contrôle judiciaire est paralysé par l'insuffisance du nombre des enquêteurs de personnalité. Dans l'arsenal des nouvelles mesures figure le sursis avec mise à l'épreuve, dont le champ d'application est élargi, la suppression de la révocation automatique du sursis, disposition heureuse permettant une humanisation de la peine. Mais ces réformes peuvent aujourd'hui aboutir à un tout autre résultat que celui qui a été voulu par le législateur.

Nous sommes arrivés, monsieur le secrétaire d'Etat, au point où une institution généreuse risque de créer, jour après jour, un danger permanent. Les juridictions pénales ont ouvert largement les portes à la probation, c'est-à-dire à la mise à l'épreuve : 39 762 probationnaires le 1<sup>er</sup> janvier 1976, 53 753 le 1<sup>er</sup> juillet 1977. Mais le personnel socio-éducatif indispensable dans ce domaine n'a pas suivi en nombre. Les condamnés ne sont pas pris en charge, comme ils devraient l'être. Le probationnaire doit se soumettre, pendant une durée de trois à cinq ans, à certaines mesures, notamment se placer sous le contrôle du juge de l'application des peines et se présenter devant lui chaque fois qu'il en est requis. A-t-on assez de juges de l'application des peines ?

Il faut des magistrats de qualité en nombre suffisant, il faut que les comités de probation aient les moyens d'agir. Or trente-neuf tribunaux de grande instance sont dépourvus de comité de probation. Chaque délégué à la probation doit actuellement prendre en charge une moyenne de 150 condamnés, alors que 50 condamnés suffiraient à sa tâche. Cette foule de condamnés, de probationnaires, est constituée, à raison de 18 p. 100, de jeunes de moins de vingt et un ans, de majeurs qui, souvent, n'ont jamais travaillé. Si ces condamnés ne sont pas suivis, épaulés, surveillés, alors, ne nous étonnons pas que la récidive soit passée de 25 p. 100 en 1970 à 35 p. 100 aujourd'hui ! Craignons que ces mêmes mesures novatrices ne se retournent, faute de moyens, contre la société et que l'ordre public ne soit, par là même, entamé !

Je voudrais très rapidement, quittant ce sujet, m'arrêter quelques instants sur le fonctionnement de la justice et souligner, avec les rapporteurs, l'insuffisance de ses moyens en personnels. Le service de la justice souffre, on l'a dit, d'un manque de personnel que les 2 071 créations d'emploi prévues cette année ne permettront certainement pas de pallier. Je ne parlerai pas des greffes et des 1 400 créations d'emploi qui y sont prévues. Je soulignerai simplement le manque d'effectifs dans la magistrature : soixante-quinze créations de postes budgés-

taires, c'est nettement insuffisant pour faire face aux besoins, d'autant plus que sur ces soixante-quinze postes, vingt sont destinés à permettre au tribunal de grande instance de Créteil d'exercer pleinement, au 1<sup>er</sup> janvier 1978, la totalité de ses compétences, ce qui est d'ailleurs normal. Dans ces conditions, nombre de juridictions de province se trouvent confrontées à des difficultés de fonctionnement qui portent, en fait, un grave préjudice aux justiciables.

Il est urgent de prévoir un accroissement des promotions à l'école nationale de la magistrature, promotions qui, depuis deux ou trois ans, sont en diminution.

Ces difficultés de fonctionnement dans les juridictions ne sont pas sans relation avec le malaise qui est actuellement ressenti par l'ensemble des magistrats.

Il faut rapprocher la justice du justiciable. Cela est inscrit dans la politique gouvernementale. En effet, un programme d'action prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan a pour but de « faciliter l'accès à la justice ». Mais il existe, en cette matière, un certain décalage entre les intentions et les réalisations.

La prise de conscience d'une insuffisante présence de la justice au niveau local a présidé à l'institution, l'an dernier, des « juges conciliateurs », qui n'ont de magistrats que le nom. Les conciliateurs, en effet, n'ont aucun pouvoir juridictionnel. Ils se bornent à tenter de concilier les parties soit en matière civile — dans les affaires de voisinage, de bornage, de règlement de dettes — soit en matière pénale, afin d'éviter des poursuites.

En réalité, la création du conciliateur constitue la reconnaissance a posteriori de l'utilité des juges de paix et des tribunaux cantonaux qui remplissaient une fonction irremplaçable en milieu rural. Mais les conciliateurs ne remplaceront jamais les juges, et ne permettront pas de résoudre le problème du manque de magistrats.

Je dirai simplement, avant de conclure, un mot sur l'adaptation de la justice à l'évolution du contentieux.

On a créé des juridictions spécialisées en matière économique et financière par le vote de la loi du 6 août 1975. L'institution n'a pas donné les résultats escomptés puisque les juridictions spécialisées n'ont été saisies que de quelques dizaines d'affaires. Quelles sont les raisons de ce relatif échec ?

J'ai déjà entendu un de mes prédécesseurs évoquer la question des conseils de prud'hommes. Il existe, à l'heure actuelle, une crise des juridictions prud'homales. Il n'est pas rare, disait-on, et j'y souscris, de voir des procès durer plusieurs années devant certains conseils de prud'hommes. La lenteur de la procédure, dans le cas de conflits du travail, est particulièrement préjudiciable au requérant.

C'est pourquoi il est regrettable que la réforme des conseils de prud'hommes achoppe sur une question de financement. Il faut souhaiter que ce projet aboutisse rapidement, afin que les justiciables ne se trouvent plus devant un véritable déni de justice.

La pénurie de moyens est devenue, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, un mal endémique de notre justice. Votre auscultation, monsieur le garde des sceaux, doit vous laisser perplexe et inquiet.

D'année en année, est repoussée une politique financière, hardie à l'égard de la justice, qui pourrait donner à l'institution judiciaire des moyens à la hauteur de son rôle, car il y va de la satisfaction des besoins de justice de nos compatriotes, il y va de leur sécurité, de leur liberté et aussi de leur dignité. (Applaudissements sur les travées socialistes et communistes, ainsi que sur plusieurs travées de la gauche démocratique.)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Léon Jozeau-Marigné, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** A l'issue de ce long débat au cours duquel nombre de nos collègues sont venus à cette tribune dialoguer avec vous, monsieur le garde des sceaux, exprimer leur pensée propre et celle de ceux qui les ont mandatés pour venir en cette assemblée, je voudrais que vous sentiez combien le Sénat apprécie la justesse du propos que vous avez tenu ce soir en disant que le Sénat tenait avant tout à la justice et à la liberté.

Tout au long de cette session, la commission des lois a tenu, par un travail de chaque jour, et parfois de chaque nuit, à vous montrer dans quelle voie il pouvait être dangereux de s'aventurer, mais aussi dans quelle voie il était nécessaire, il était indispensable de s'avancer pour assurer le respect de deux notions : la liberté et la justice.

Je ne reviendrai pas, car je veux être bref, sur les nombreuses idées exprimées par chacun selon son tempérament. Des explications ont été fournies, et votre attention a été attirée sur divers problèmes.

Essayons toutefois, suivant notre pensée, selon notre pessimisme ou, comme le disait voilà un instant M. Rudloff, selon notre optimisme, de dégager une idée générale : notre commission des lois désire que tout soit mis en œuvre pour que l'ensemble des citoyens de France, qui sont parfois des justiciables qui s'ignorent, pour que les magistrats qui, très souvent, restent silencieux, sachent que le Sénat de la République connaît leurs difficultés, pense à leurs problèmes et veut vous aider à les résoudre.

Deux problèmes se posent à nous : l'un concerne les hommes, l'autre est d'ordre financier. En fait, tous deux sont des problèmes de moyens.

J'interviens donc non pas pour attirer spécialement votre attention sur des sujets que vous connaissez comme nous, mais pour vous aider peut-être, au cours des mois à venir, lorsque vous aurez à dialoguer avec les responsables des finances de l'Etat. En effet, il ne s'agit pas simplement de retenir un pourcentage permettant de déterminer les moyens nécessaires en tenant compte de l'érosion monétaire. Il s'agit de tout mettre en œuvre pour que la liberté soit assurée et pour que les magistrats de France puissent remplir leur devoir.

Monsieur le garde des sceaux, je voudrais que tout le Gouvernement, notamment le ministère des finances, tienne compte de deux éléments : d'une part, l'augmentation considérable du nombre des affaires — on nous a dit qu'en trois ans il avait augmenté de plus de 60 p. 100 — d'autre part, les réformes qui sont réclamées de partout. Sur ce point, je voudrais attirer spécialement votre attention.

Or, Dieu sait si nous avons voté des réformes, mais pour être appliquées d'une manière convenable, il faut des moyens. Il ne suffit pas de voter une réforme prévoyant la création de postes de juges de l'application des peines ou de postes de juges matrimoniaux, il ne suffit pas de dire qu'il est nécessaire de prévoir un magistrat pour accueillir les justiciables, ou de modifier la législation concernant les incapables, si l'on ne crée pas effectivement des postes en nombre suffisant pour faciliter le travail des magistrats qui ont une tâche singulièrement lourde.

J'ai eu, voilà quelque dix ans, l'honneur de rapporter devant le Sénat les projets de loi sur les incapables, qu'ils soient mineurs ou majeurs. Je me souviens avoir dit au garde des sceaux d'alors — c'était, je crois, M. Foyer — : « Cette loi peut être bonne, mais elle sera ce que les magistrats qui l'appliqueront en feront. »

A-t-on mis tout le patrimoine des incapables et des mineurs sous la responsabilité de juges ? Ceux-ci étant trop peu nombreux pour exercer leur fonction, les problèmes sont finalement réglés par un clerc de notaire et un commis greffier. Ce n'est pas normal ; c'est pourquoi il est absolument indispensable qu'une réforme, monsieur le garde des sceaux, intervienne à cet égard.

Je me demande même s'il ne conviendrait pas de résoudre certains problèmes d'ordre technique car tous ne sont pas d'ordre financier. En effet, vous avez dit, ce soir, combien vous étiez enclin à demander le concours d'hommes qui ne sont sans doute pas sortis de l'école de la magistrature, mais qui, au barreau, par exemple, ou dans leur étude, jouent un rôle important — ainsi je pense aux notaires et à bien d'autres — et qui pourraient exercer, notamment dans nos tribunaux d'instance, des fonctions extrêmement précieuses. Je vous demande de ne pas l'oublier.

Un autre problème se pose que je comprends mal : comment se fait-il que sur un effectif total de plus de 5 000 magistrats, on annonce qu'au 31 décembre 470 postes seront vacants et ne se trouveront pas pourvus ? On nous répond que cela tient à deux raisons.

La première, c'est que, par suite de l'évolution de la réglementation relative aux mises à la retraite, des magistrats sont appelés à quitter plus rapidement leur poste.

La seconde, c'est qu'il est nécessaire, au moins au cours du deuxième semestre, de « geler » des postes afin de pouvoir les offrir à la fin de l'année aux 270 jeunes qui sortiront de l'école de la magistrature.

J'ai déjà eu l'occasion, et d'autres avec moi, d'évoquer cette situation à différentes reprises et l'on a bien voulu me répondre que l'on s'y intéressait. Je me permets d'insister : il est indis-

pensable que des mesures soient prises, d'autant qu'il ne se pose pas de problème budgétaire puisque les postes, bien qu'inoccupés, sont déjà créés et les crédits prévus.

Il arrive parfois, au cours d'une année, que certains de nos tribunaux de province soient présidés par des jeunes — ce que certains redoutaient aujourd'hui — parce que de plus anciens n'avaient pas été nommés. Et l'on voit des tribunaux normalement pourvus de trois ou quatre juges fonctionner, à certains moments, avec seulement deux d'entre eux. Une telle situation n'est plus acceptable et je vous demande instamment d'y porter remède.

Tout à l'heure, M. Chazelle, au cours de son excellente intervention, a évoqué la situation qui existe, en effet, dans un certain nombre de nos cours et de nos tribunaux. Mes chers collègues, nous en sommes arrivés à un point tel que, dans certaines cours d'appel — que je ne citerai point — on arrive sur un appel, même modeste, à « n'enrôler » qu'au bout d'un an. C'est le cas, par exemple, sur un appel prud'homal, domaine dans lequel la décision doit intervenir au plus tôt, car il y va de l'emploi d'un homme. Cela n'est plus possible et c'est pourquoi je voudrais attirer tout spécialement votre attention.

Ce problème est bien connu d'un grand nombre de magistrats qui travaillent jour et nuit, et siègent le plus souvent possible pour débayer le rôle. Il faut absolument qu'une décision intervienne.

Il a été dit, devant le Sénat, qu'une aide serait apportée aux collectivités locales — et Dieu sait si leurs problèmes intéressent notre assemblée.

Actuellement, pour les départements et les communes, on évalue le coût de fonctionnement à 300 millions de francs. Combien fournit l'Etat ? Dix-sept millions de francs. Je n'insiste pas, je vous laisse tirer la conclusion de la comparaison de ces deux chiffres.

Parfois, certains tribunaux sont fort heureux que les collectivités locales pourvoient à leurs frais de fonctionnement car c'est la seule façon de faire face à l'indispensable.

Je dirai encore un mot sur la situation qui est faite aux avocats.

Actuellement, ceux-ci subissent durement les conséquences de la loi sur l'aide judiciaire. Les crédits sont absolument insuffisants et je pense d'autre part à tous ces jeunes qui débutent dans la carrière et qui n'ont à défendre que les dossiers pour lesquels ils ont été commis d'office. Quelle est leur situation ? Je pose la question mais j'ose à peine y répondre.

Je voudrais revenir au problème des visiteurs de prison sur lequel M. Virapoullé, dans son intervention, a attiré votre attention, et il a eu raison.

Monsieur le garde des sceaux, je vais vous apporter un élément nouveau. Quelle n'a pas été ma surprise en lisant aujourd'hui, au *Journal officiel*, la réponse faite à une question écrite que j'avais posée concernant ces visiteurs de prison. Il m'est indiqué qu'il ne saurait être question de leur donner quoi que ce soit parce que ce sont des bénévoles.

Oui, ce sont des bénévoles mais lorsqu'un tribunal ne dispose du concours d'aucune assistante sociale, à qui s'adresse le magistrat, avec beaucoup de raison, pour remplir ce rôle indispensable à l'égard de l'homme qui sort de prison sans travail ? Il faut, en effet, lui trouver un emploi pour qu'il ne reste pas « sur le pavé », car c'est là que réside le danger, non seulement pour l'intéressé, mais aussi pour la société. Il est fait appel alors au visiteur de prison qui, pour sa mission, utilise sa voiture, expose certains frais ; or il n'est même pas remboursé de ses débours, alors qu'il ne fait qu'exécuter une mission de justice.

Il est vrai qu'à la fin de la réponse à ma question, il m'est dit que ce visiteur peut demander un remboursement à l'association nationale, mais celle-ci n'a reçu cette année qu'une subvention de 15 000 francs. Là encore, je n'insiste pas.

Monsieur le ministre, je vous demande de vous préoccuper de tous ces problèmes. Vous êtes conscient de toutes les difficultés, vous vous êtes battu pour obtenir une amélioration des crédits afin de réaliser les actions indispensables. Nous vous en remercions, mais nous savons à quel point vous êtes limité tant par les moyens en hommes que par les moyens financiers.

Qu'on sache, au-delà de ces murs, que le Sénat tout entier est à vos côtés pour obtenir que soient mis à votre disposition les crédits dont l'homme d'action que vous êtes a vivement besoin. (*Applaudissements à droite et sur les travées du RPR et de l'UCDP.*)

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

**M. le président.** Je dois tout d'abord donner la parole à M. le ministre.

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Monsieur le président, je préférerais que vous donniez tout de suite la parole à M. Lederman, puisqu'il désire me répondre depuis un certain temps.

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

**M. Charles Lederman.** Ayant écouté avec attention les réponses que M. le garde des sceaux a bien voulu me donner tout à l'heure, je suis amené à faire un certain nombre de constatations que je vous livre.

Tout d'abord M. le garde des sceaux a admis que le pourvoi de l'extradé, dans certains cas, était recevable. Je n'avais pas dit autre chose. En revanche, M. le garde des sceaux, lui, avait dit le contraire voilà moins de quinze jours. Or il ne pouvait pas, au moment où il s'appretait à signer le décret d'extradition, savoir sur quoi portait le pourvoi. Ce dernier devait donc, pour le ministre, avoir et conserver un caractère suspensif. Cela me paraît indiscutable et je maintiens que M. le garde des sceaux n'avait pas le droit de se substituer à la Cour suprême, et dans les arrêts dont il nous a donné lecture, c'est la Cour suprême qui a répondu, et non pas le garde des sceaux, sur la recevabilité ou sur le caractère suspensif du pourvoi.

Je constate que, pour tenter d'excuser la hâte qu'il a mise à livrer Klaus Croissant, M. le ministre n'invoque plus le fait qu'un sursis à exécution aurait pu intervenir rapidement — on nous a parlé de huit jours tout à l'heure — mais uniquement son pouvoir d'apprécier l'opportunité d'exécuter immédiatement et il a ajouté que le Gouvernement était seul juge en la matière.

Je dis que le ministre se trompe parce que, lorsqu'il s'agit de l'honneur du pays, c'est le peuple tout entier qui est juge et non pas le Gouvernement seul.

Monsieur le garde des sceaux, vous ne ferez croire à personne que vous avez cédé devant l'insuffisance de moyens de garder Klaus Croissant en prison. En réalité, vous craigniez la décision du Conseil d'Etat dont vous connaissez la jurisprudence, alors que celui-ci pouvait, en raison de l'urgence, statuer bien avant le délai de dix-huit mois dont vous nous avez parlé à propos d'une autre affaire qui, elle, ne requerrait aucune urgence.

Je constate encore, monsieur le ministre, que vous n'avez pas répondu à l'argument relatif à la décision politique que vous avez prise, pour satisfaire un gouvernement étranger, d'exécuter, avant de l'avoir examinée, la décision de la Cour.

Vous n'avez pas répondu, monsieur le ministre, parce que, vous le saviez bien, cette décision prise dans les conditions que je viens de rappeler établit, à elle seule, que vous avez violé la loi sur l'extradition.

Je constate que vous avez apporté la preuve — et c'est éminemment grave, mes chers collègues — en nous faisant connaître le communiqué du tribunal de Stuttgart, que vous, ministre de la justice, avez établi un dossier d'extradition sur un mandat provisoire, à ce point provisoire même que ce tribunal de Stuttgart le modifie de son propre chef, au gré des circonstances.

Je vous pose la question, monsieur le ministre : sur quel mandat avez-vous saisi la chambre d'accusation et pour combien de temps ce mandat était-il valable ? Je répons : le temps d'une extradition acceptée par avance.

Je constate enfin que, si vous avez fait référence à la section de Douai de l'union syndicale de la magistrature, vous n'avez rien dit des déclarations du président Braunschweig faites au nom de l'ensemble de son organisation. Vous n'avez rien objecté aux accusations qu'il a portées contre les abus de votre pouvoir à l'égard de l'indépendance des magistrats.

En bref, monsieur le ministre, je constate que si, par instants, vous avez parlé avec une certaine passion parce que vous étiez personnellement en cause, vous n'avez répondu, permettez-moi de vous le dire, avec une ignorance certaine : ignorance de la loi, ignorance de la jurisprudence, ignorance des hommes et avant tout, monsieur le ministre, ignorance des traditions qui ont fait — mais vous n'y êtes pour rien — la grandeur de la France. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Monsieur le président, les questions posées et les appels adressés ont été si nombreux que je me demande si je parviendrai à répondre d'une façon satisfaisante à tous les intervenants. Je voudrais tout de même essayer de le faire le plus clairement possible.

M. Virapoullé m'a interrogé à propos de la formation du magistrat. Bien sûr, elle peut être, comme il le souhaite, plus ouverte sur le monde, plus pragmatique, et nous nous en soucions. Mais, d'ores et déjà, à l'école nationale de la magistrature, sur une scolarité de deux ans, une seule année se passe à l'école proprement dite et une autre, en fait quinze mois si l'on y ajoute tous les stages, se passe dans les juridictions, c'est-à-dire en « double commande » et ce d'une manière telle que le futur juge d'instruction ou le futur représentant du ministère public est appelé, aux côtés d'un magistrat plus ancien, soit à instruire des dossiers, soit à requérir à l'audience.

Ce système devra être développé, mais il est déjà en vigueur et il semble que, parmi les éléments qui constituent la scolarité des auditeurs de justice, ces stages en responsabilités, au cours desquels les futurs magistrats se familiarisent avec les rouages du monde judiciaire, sont parmi les plus formateurs.

Il ne faut pas s'imaginer ces jeunes gens uniquement penchés sur des cours polycopiés. Ils sont d'ores et déjà soumis à une formation pragmatique et, dans la mesure où il conviendra de modifier les données de cette formation, il faudra augmenter la part de cet entraînement à l'action réelle, « en vraie grandeur ».

A propos de l'école nationale de la magistrature, M. Dailly m'a posé une question sur le choix des postes à la sortie. Je lui rappelle que c'est la loi organique relative au statut de la magistrature qui régleme le processus de sortie de l'école nationale de la magistrature et les premières nominations.

**M. Etienne Dailly.** Je le sais bien.

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** C'est en fonction de leur classement à la sortie de l'école nationale que les auditeurs choisissent leur poste sur une liste proposée par la chancellerie, et celui qui n'exerce pas ce choix est affecté d'office.

**M. Etienne Dailly.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Je vous en prie !

**M. le président.** La parole est à M. Dailly, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le garde des sceaux, je n'ignorais point ce détail. Mais ma question avait précisément pour but de savoir si vous n'estimiez pas que le Gouvernement devait déposer un projet de loi tendant à modifier la loi organique sur ce point, pour permettre qu'à la sortie de l'école nationale de la magistrature les affectations se fassent d'abord dans une juridiction collégiale. Cela éviterait que, à la suite du choix que vous venez de mentionner et qui résulte des textes législatifs, ces jeunes magistrats ne soient directement affectés à des postes de juge unique, avec les conséquences que cela comporte et que j'ai exposées cet après-midi.

**M. le président.** Monsieur le garde des sceaux, veuillez poursuivre votre exposé !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Vous posez là la question générale des juges uniques que j'ai déjà traitée dans ma première intervention.

Il faut autant que possible — je partage votre opinion sur ce point — que les responsabilités de juge unique, qu'il s'agisse d'un juge d'instruction, d'un juge des enfants ou encore d'un juge de l'application des peines, ne soient pas confiées à un magistrat sans expérience.

Par conséquent, tout doit être fait pour que les jeunes magistrats soient appelés à d'autres fonctions, avant d'être affectés à ces postes qui exigent notamment de l'expérience et de la pondération et qui sont très difficiles à occuper. Mais cela nécessite des crédits et des moyens en hommes plus importants que ceux dont nous disposons.

Cela soulève le problème général de l'appel à des personnels de magistrature d'origine latérale, ce qui suppose préalablement réglées de nombreuses questions d'ordre statutaire et financier encore en suspens.

Dans cette présentation du budget de 1978, il ne m'était pas possible de vous donner, à cet égard, des précisions ayant un caractère tout à fait novateur, mais ce dossier fait l'objet d'études et de réflexions que nous poursuivons.

M. Thyraud m'avait posé une question sur un sujet voisin, à laquelle je n'avais pas répondu. Il m'a demandé si des mesures étaient envisagées pour dédommager les auditeurs de justice de leurs frais de déménagement de l'école de Bordeaux jusqu'à leur premier lieu d'affectation.

Un texte précise qu'aucun remboursement ni aucune indemnité ne sont dus lorsque le changement de résidence se produit dans le cas de la première affectation, même à la sortie d'une école. Ce texte, de caractère général, s'applique à toute la fonction publique.

Cela dit, un certain nombre de magistrats récemment nommés se sont indignés de cette situation et ont formé un recours devant le Conseil d'Etat. Il appartiendra à la haute juridiction de dire si, en l'état actuel de la réglementation, il convient de faire droit à leur demande.

Je peux vous dire que la chancellerie, quant à elle, s'efforce de faire allouer une indemnité de déménagement aux auditeurs de justice qui sortent de l'école nationale de la magistrature.

M. Ciccolini m'a interrogé à propos des créations d'emploi de fonctionnaire.

A l'exception de cinq emplois de catégorie B, les secrétaires-greffiers, la totalité des emplois de fonctionnaire créés dans le budget de 1978 serviront, non à la fonctionnarisation des greffes, qui sera achevée avec les créations de 1977, mais à renforcer les greffes, qui en ont bien besoin, à les « débloquer », selon l'expression que plusieurs d'entre vous ont utilisée.

Quant à la cour d'appel de Versailles et au tribunal de grande instance de Créteil, il s'agit de juridictions nouvellement créées auxquelles il convient, naturellement, de donner les moyens de fonctionner ; mais elles ne représentent pas plus de 100 à 110 emplois au total sur l'ensemble des créations de poste de fonctionnaire en 1978.

M. Rudloff a posé le problème de l'indemnisation des avocats chargés de plaider devant les tribunaux de pensions militaires. Cette question a retenu l'attention du Gouvernement et elle est actuellement étudiée, en liaison avec les départements ministériels intéressés : finances, défense et anciens combattants.

M. Ciccolini a dénoncé l'inégalité des indemnités versées aux avocats qui apportent leur concours à l'aide judiciaire. Les bureaux fixent, en effet, assez souvent, cette indemnisation à des taux plus proches des minimums que des maximums prévus par les textes ; c'est cela qui vous inquiète.

A cet égard, la chancellerie a proposé la suppression de ces « fourchettes » d'indemnisation des auxiliaires de justice, qui introduisent des inégalités un peu trop fortes. Ainsi, les auxiliaires de justice seraient-ils désormais indemnisés selon un barème unique dont le montant correspondrait aux maximums, qui seraient variables suivant la nature de la juridiction saisie ; les indemnités ne seront pas fixées « au petit bonheur la chance ».

A une autre question de M. Ciccolini, je répondrai que la retraite des avocats sera sensiblement améliorée.

Vous vous êtes demandé, monsieur le sénateur, si la loi sur la gratuité ne risquait pas de perturber le régime de cette retraite. Je préciserai que cette loi va instaurer le versement d'un droit de plaidoirie par l'Etat pour les concours apportés par les avocats à l'aide judiciaire et à la commission d'office. Elle va permettre de recouvrer l'équivalent d'un droit de plaidoirie auprès des avocats consultants des entreprises qui, habituellement, n'acquittent aucun droit.

Par ailleurs, un décret d'application va unifier les droits de plaidoirie à un taux un peu plus élevé qu'il ne l'est à l'heure actuelle : 30 francs au lieu de 12,50 francs et de 24 francs. L'objectif, c'est le retour à la proportion de deux tiers de droit de plaidoirie et un tiers de cotisation pour le financement des retraites des avocats. En ce moment, c'est la proportion inverse qui est appliquée.

Enfin, le 15 novembre dernier, le Gouvernement a arrêté le régime de retraite complémentaire des avocats ; celui-ci est tout à fait conforme au souhait de la profession.

M. Ciccolini m'a interrogé sur la suppression d'une chambre de la cour d'appel d'Aix-en-Provence. Si vous le voulez bien, monsieur le sénateur, je vous répondrai par écrit, car il s'agit là d'une question particulière qui n'intéresse peut-être pas le Sénat tout entier.

M. Jozeau-Marigné a, entre autres déclarations — dont je le remercie — soulevé la question des postes vacants. On compte effectivement 440 vacances d'emploi ; mais si l'on retranche les

175 postes qui doivent être réservés pour les auditeurs de justice qui sont sur le point de sortir de l'école, cela ne fait plus que 165 ; 165 postes vacants sur 5 000 magistrats en fonction ce n'est pas excessif, cela fait à peine 2,5 p. 100, c'est-à-dire le pourcentage classique de vacances qui permet le mouvement dans toutes les administrations. S'il n'y a pas un certain pourcentage de vides, aucun mouvement n'est possible. C'est comme au jeu de dames, si toutes les cases sont occupées, on ne peut plus jouer.

M. Tailhades a soulevé de nombreuses questions. Il a notamment exprimé le regret de voir distinguer les magistrats de parquet et les magistrats du siège et son désir que l'indépendance des magistrats du parquet soit aussi solidement établie et garantie statutairement que celle des magistrats du siège.

Monsieur Tailhades, dans la pratique, les magistrats du parquet agissent, la plupart du temps, *proprio motu*, selon leur conscience, pour faire appliquer la loi. Ils n'attendent pas que la chancellerie, que la direction des affaires criminelles ou que le garde des sceaux leur donne des instructions. S'il n'en était pas ainsi toute la machine serait bloquée. S'il y a un système décentralisé en France, c'est bien le système judiciaire.

C'est vrai, naturellement, pour les magistrats du siège qui jugent souverainement, sans recevoir d'instruction de qui que ce soit. Mais c'est vrai aussi pour les magistrats du parquet qui requièrent dans la quasi-totalité des cas sans demander aucune instruction à la chancellerie.

Cela, c'est une situation de fait, et je crois qu'il n'y a pas lieu de la changer.

Mais les représentants du ministère public, monsieur Tailhades, sont, par définition, soumis au principe hiérarchique ; ils représentent les pouvoirs publics et interviennent éventuellement au nom du garde des sceaux, au nom de la chancellerie, qui ont qualité pour leur donner des instructions. Cela se produit très rarement, peut-être dans un cas pour dix mille, mais cela existe, et cela doit exister.

Je ne crois pas que l'on puisse confondre, comme certains magistrats sont enclins à le faire — c'est une confusion périlleuse contre laquelle il faut réagir — le rôle du magistrat du siège et le rôle du magistrat du parquet. Nous avons appris cela comme une évidence quand nous faisons notre droit. Mais une sorte de confusion s'est établie qui finit par abolir complètement cette différence.

J'estime qu'il est important de rappeler à ceux qui ont tendance à l'oublier que le rôle du parquet et le rôle du siège sont spécifiques et différents : l'un requiert, c'est-à-dire qu'il demande au nom de la loi, l'autre juge, c'est-à-dire qu'il décide souverainement. Celui qui décide souverainement doit être indépendant et, par conséquent, inamovible ; il doit être à l'abri de toute passion. En revanche, celui qui requiert doit être soumis au principe hiérarchique.

Ce principe hiérarchique n'est pas, dans le système judiciaire, aussi rigoureux qu'il l'est dans l'armée, dans la police ou même dans la fonction publique, mais il doit exister.

La motion de l'union syndicale de la magistrature, dont plusieurs d'entre vous ont parlé, qui a été élaborée un soir de fièvre, à Rennes, au cours d'un colloque auquel participaient quelques magistrats appartenant à l'union syndicale est tout à fait aberrante, car elle préfigure ce qui se passerait si l'on allait au bout du raisonnement qui consiste à identifier le parquet et le siège et à leur donner les mêmes garanties. Si l'on va jusqu'au bout du raisonnement, je tiens pour acquis que l'on en viendra à créer un ministère public qui sera aux ordres des pouvoirs publics, qui sera composé de commissaires de police, qui sera donc sous la dépendance du ministre de l'intérieur. C'est d'ailleurs à peu près ce qui se passe en Angleterre.

Si c'est à cela que l'on veut aboutir, je le veux bien, mais je ne crois pas que ce soit souhaitable ; je considère, au contraire, qu'il convient d'en rester à l'organisation judiciaire française actuelle, qui veut que le magistrat du siège et le magistrat du parquet soient étroitement associés, mais que le rôle de chacun ait un caractère propre.

Je répondrai à M. Chazelle que je partage son intérêt et son inquiétude quant à la prise en charge des probationnaires.

Les sursis avec mise à l'épreuve, la libération conditionnelle sous contrôle de la justice sont deux des moyens les plus évidents pour éviter les risques de ce que l'on appelle « la déso-

cialisation » qu'engendre la prison, risques qui, à la longue, peuvent être graves. Ces deux formules peuvent également permettre de désencombrer le milieu pénitentiaire fermé.

Des moyens encore trop modestes ont été dégagés, mais le mouvement est lancé. Je souhaite que des comités de probation de mieux en mieux organisés en qualité et en quantité permettent d'étendre cette expérience à des condamnés de plus en plus nombreux.

MM. Virapoullé et Jozeau-Marigné se sont interrogés à propos des visiteurs des prisons qui sont, je tiens à le dire, très souvent admirables, et je veux les saluer pour le travail qu'ils accomplissent.

Serait-il envisageable, m'ont-ils demandé, d'accorder des indemnités de déplacement aux visiteurs des prisons ?

C'est matériellement difficile, car ils sont très nombreux : il en existe plusieurs centaines.

Ce que l'on peut faire, c'est compléter les subventions qui sont versées aux diverses œuvres de visiteurs, à charge pour elles de régler des frais de déplacement. Le chiffre que vous avez cité tout à l'heure est, je le reconnais, monsieur Jozeau-Marigné, quelque peu insuffisant et il faudrait aller plus loin pour éviter, comme l'on dit familièrement, que les visiteurs de prison « n'y soient de leur poche ». Mais, je tiens à le dire, il est nécessaire que subsistent, dans notre société, ces hommes et ces femmes qui agissent bénévolement, parce qu'ils sont passionnés par leur tâche, qui ne recherchent ni profit ni même un gain pourtant légitime. Ils veulent tout simplement — et cela vient de leur cœur — rendre service à leur prochain. Cette attitude est précieuse, il faut tout faire pour la sauvegarder dans notre société.

Je ferai la même remarque à propos des conciliateurs sur lesquels M. Chazelle m'a longuement interrogé. Les conciliateurs, m'a-t-il dit, n'ont de magistrat que le nom. Je me permets de lui répondre qu'ils n'ont pas ce nom et ne doivent pas l'avoir. Ce ne sont pas des magistrats. Leur fonction est différente : ils n'exercent pas de pouvoirs juridictionnels.

Je crois vous avoir dit tout à l'heure, que cette expérience me paraissait d'ores et déjà encourageante. Pourquoi ? Nous avons commencé à la faire aux mois de mai et juin dans quatre départements, les Alpes-Maritimes, la Gironde, la Loire-Atlantique et la Haute-Marne, et depuis elle se déroule bien. Les conciliateurs sont d'accès facile, sans formalisme, sans appareil. Ils se portent volontairement et bénévolement au service de leurs concitoyens, de ces gens simples qui hésitent à engager les frais d'une procédure ou à entrer dans la majesté d'un lieu de justice, qui ne mettront pas les pieds dans un tribunal d'instance. D'ailleurs, ce dernier est parfois trop éloigné et vous avez eu raison de dire que certains juges de paix rendaient le service d'être là, dans le canton, près des justiciables.

Ces hommes connaissent les différends qui touchent aux rapports de voisinage, par exemple les contestations sur les droits de passage...

**M. Joseph Raybaud.** Très bien !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** ... par exemple, l'entretien de murs mitoyens, les limites entre les propriétés, la question de savoir si un arbre doit avoir deux mètres de recul par rapport à la limite fixée par les bornes ou bien s'il peut aller jusqu'à la borne. Ces petites questions, qui enveniment souvent les rapports entre voisins, sont du ressort du conciliateur. Les conflits entre copropriétaires, les règlements de dettes, tous ces problèmes font l'objet d'une mission d'apaisement que les conciliateurs assument et qui décharge d'autant les tribunaux d'instance, de sorte que, si elle se développe, elle pourra permettre de soulager les tribunaux d'instance et ainsi, par la base, de diminuer le terrible poids des affaires qui s'accumulent dans les différentes juridictions.

Parfois même, en accord avec les magistrats du parquet, les conciliateurs interviennent pour régler les dommages causés à l'occasion d'infractions dont la gravité est trop faible pour justifier l'exercice de poursuites pénales, mais dont il est juste cependant que les victimes obtiennent réparation.

Je souhaite donc étendre cette expérience. Elle s'inscrit dans le souci primordial, que beaucoup d'entre vous ont marqué et souligné, d'ouvrir le plus largement possible l'accès, qui est encore trop hérissé d'obstacles, à la justice pour chacun, quelle que soit sa condition et si humble soit-il.

M. Virapoullé a parlé, en termes émouvants, de la peine de mort. Je voudrais lui dire simplement, sans revenir sur le fond

du problème, que la peine de mort me fait autant d'horreur qu'à lui-même, comme elle faisait horreur à ce Président de la République dont vous avez évoqué, monsieur Virapoullé, la mémoire, en termes émouvants. Est-ce que le moment est venu de supprimer cette peine qui est la peine suprême, la clé de voûte de notre système pénal ? J'observe que, dans tous les pays où l'on a supprimé la peine de mort, la sécurité allait croissant, et partant, décroissait le sentiment de l'insécurité et qu'il est paradoxal pour ne pas dire totalement impossible, à cause du respect que nous devons au citoyen, d'arriver à régler une question comme celle-là par l'abolition pure et simple, dans une période où le sentiment d'insécurité s'est considérablement aggravé. Ce n'est malheureusement pas le moment le meilleur, mais j'espère ardemment que la montée de la criminalité, de la délinquance, à laquelle malheureusement on assiste depuis le début des années 1970 s'arrêtera, se renversera, comme c'est bien souvent le cas, et qu'alors le problème pourra être abordé avec plus de sérénité.

MM. Rudloff et Chazelle ont posé la question du développement de l'action post-pénale. Je peux leur répondre que, pour la première fois, va figurer dans le budget un crédit de 1 million de francs pour subventionner des foyers destinés aux détenus libérés de prison. Il s'agit-là de l'amorce d'une action qui devrait se développer dans les années à venir.

M. Rudloff, élevant le débat, a évoqué l'isolement du monde pénitentiaire ainsi que le sens même de la sanction pénale.

La commission d'étude sur la violence a bien marqué l'importance qui s'attachait à mieux informer l'opinion sur le monde des prisons. Le public doit savoir qu'il n'y a pas de prison « trois étoiles », que c'est une tromperie intellectuelle de dire ou de laisser dire qu'il existe de telles prisons.

La privation de liberté est, dans tous les cas, une lourde sanction.

Quant au sens de la sanction pénale, il doit être clair : il s'agit de protéger la société contre ceux qui n'ont pas respecté ses règles. Mais cette mise à l'écart ne doit pas conduire à dégrader les personnes qui sont confiées à l'administration pénitentiaire. Cet objectif est sans doute modeste, mais il est poursuivi avec conviction et avec les moyens nécessaires. Il répond aux objectifs des institutions pénitentiaires modernes les plus exigeantes.

A ce propos, M. Lederman, dans sa première intervention, m'avait posé une question sur les recommandations de ce comité d'étude, dont il se demandait si elles n'étaient pas vouées à rejoindre dans la bibliothèque du Président de la République ces rapports ou livres qui dorment sur les rayons. Eh bien ! je crois pouvoir lui dire que le Président de la République désire tout à fait que les recommandations de ce comité d'étude deviennent des réalités.

D'ores et déjà, monsieur Lederman, des mesures d'application ont été prises et je voudrais vous en rappeler quelques-unes, qui ne sont pas négligeables, puisqu'un certain nombre de textes ont déjà été adoptés ou, en tout cas, sont prêts.

Je dirai en premier lieu qu'après avoir remis au Président de la République ce rapport, j'ai été conduit à créer un comité d'application qui fonctionne depuis le mois de septembre et qui a été chargé de préparer d'ici à la fin de l'année la mise en œuvre rapide de l'ensemble des recommandations du rapport. D'ores et déjà, je peux vous dire que le Sénat a adopté, en première lecture, un projet de loi relatif à l'organisation frauduleuse de l'insolvabilité. C'est une des recommandations importantes du comité.

Le projet de loi portant gratuité des actes de justice en matière civile et administrative sera étudié par le Sénat après l'examen du budget. Il a été adopté, vendredi dernier, par l'Assemblée nationale.

Le taux maximum de certaines amendes qui ont trait à ce qu'on appelle la délinquance astucieuse, la « délinquance en col blanc », a été relevé d'une façon extrêmement importante. Vous aurez à connaître prochainement les articles de loi que cette mesure concerne.

Par ailleurs, le décret modifiant la composition des commissions qui étudient le problème des permissions de sortie des prisonniers a été adopté le 25 novembre. Je l'ai annoncé, tout à l'heure, à M. Dailly en réponse à une question qu'il m'avait posée. C'était également une des recommandations du comité d'étude sur la violence.

Oserai-je ajouter, mesdames, messieurs, qu'il faut mentionner aussi le projet modifiant les conditions de désignation des officiers de police judiciaire et la partie du projet relatif au secret de l'instruction ? Le Sénat connaît le sort qu'il a réservé

à ces textes. (*Sourires.*) Mais qu'au moins il veuille bien reconnaître que le Gouvernement a fait ce qu'il a pu pour donner, sur ce point, les suites souhaitables au rapport du comité d'étude sur la violence.

D'autres textes de nature législative, ou réglementaire, ou des décisions administratives sont en préparation. Leur mise au point impliquait un temps plus long parce qu'elle intéressait plusieurs départements ministériels. Puisque M. le Président de la République a voulu me désigner comme chef de file pour la préparation de ces textes, il me faut consulter l'ensemble des administrations concernées et, quelquefois, bien entendu les collectivités locales, les organismes sociaux, etc. Ai-je besoin de souligner devant votre Haute assemblée combien il est important d'associer à cette œuvre tous ceux qui travaillent au contact direct des Français ? Le comité d'application est nécessairement interministériel, de même que le comité d'étude avait été interdisciplinaire. De surcroît, je peux vous assurer, monsieur Lederman, que les délais auxquels je m'étais engagé sont bel et bien respectés. L'ensemble du travail accompli va être prochainement soumis à l'examen du Gouvernement qui veillera à établir un calendrier rigoureux d'exécution des mesures arrêtées.

M. Tailhades et M. Lederman ont ensuite reparlé de l'affaire Guemann et de l'affaire Klaus Croissant.

Monsieur Tailhades, vous vous êtes demandé s'il y avait vraiment, dans le cas de Mlle Guemann, lieu de prendre la décision — peu habituelle je le reconnais — de suspendre ce magistrat ou, plus exactement, de l'interdire provisoirement à la demande des chefs de cour. Y avait-il péril ? Y avait-il urgence ? Mais, monsieur le sénateur, si j'avais refusé d'accéder à la demande des chefs de cour, qu'est-ce qui nous garantit qu'elle n'aurait pas recommencé demain et que la contagion ne se serait pas rapidement développée face à l'incurie du pouvoir qui a le droit et le devoir de sanctionner des manquements aussi patents à la déontologie ?

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une sanction, rassurez-vous. Mlle Guemann percevra son traitement à la fin de chaque mois. De plus, cette mesure administrative ne préjuge aucunement la sanction qui pourra, éventuellement, lui être infligée au terme de la procédure disciplinaire qui vient d'être engagée. Mais cette dernière peut durer plusieurs mois, et, pendant cette période, il n'était pas souhaitable que Mlle Guemann puisse continuer à se livrer à des scènes inconvenantes comme celle à laquelle elle a cru pouvoir se livrer devant le public à l'audience du tribunal.

M. Tailhades m'a opposé M. Duverger — il a trop d'honnêteté d'esprit pour ne pas l'avoir cité — et a confirmé mes propos en indiquant que M. Duverger, dans son article, corrobore, sans équivoque, mon point de vue sur le plan juridique, puisqu'il reconnaît que, « en droit strict, le Gouvernement français pouvait extradier immédiatement Klaus Croissant ».

C'est ce que j'avais voulu dire en le citant : le Gouvernement, effectivement, a agi dans le cadre du droit strict.

**M. Edgar Tailhades.** Il parle de l'éventualité d'un recours devant le Conseil d'Etat !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Le Gouvernement pouvait extradier M. Klaus Croissant. Il est vrai que M. Duverger précise qu'il pouvait aussi attendre que le Conseil d'Etat se prononce sur le recours.

Eh bien ! le Gouvernement a estimé qu'il ne pouvait pas attendre, car il y avait urgence, et ce, pour des raisons plus graves que celles qui m'ont fait estimer qu'il était urgent de suspendre Mlle Guemann.

Vous invoquez, monsieur Tailhades, après M. Duverger lui-même, le précédent Astudillo et vous demandez pourquoi nous n'aurons pas agi de la même manière dans les deux cas. Vous avez souligné que le décret d'extradition de M. Astudillo, qui faisait suite à une demande présentée par le gouvernement espagnol, n'a pas été immédiatement exécuté et qu'ainsi le Conseil d'Etat a été en mesure de statuer sur le recours.

J'ai le regret de vous répondre que les situations ne sont absolument pas comparables, et ce, pour plusieurs raisons.

En effet, la demande d'extradition provenait du gouvernement espagnol. Elle a été présentée en 1973, c'est-à-dire à une époque où ce gouvernement ne paraissait pas remplir tous les critères que nous avons l'habitude de retenir pour considérer qu'un régime est pleinement démocratique, et que sa justice est vraiment indépendante. L'Espagne a évolué depuis.

D'autre part, le décret d'application visant M. Astudillo est intervenu le 5 mars 1975. Or, à cette date, l'intéressé était détenu en France pour une autre cause. Il était frappé d'une peine de dix-huit mois d'emprisonnement qui avait été prononcée par le tribunal correctionnel de Paris pour tentative de vol. Il ne pouvait donc être question de l'extrader immédiatement, comme c'est l'usage.

Enfin, il faut indiquer qu'un recours avait été déposé devant le Conseil d'Etat, le 31 décembre 1975, et que ce dernier n'a statué que le 24 juin 1977, c'est-à-dire dix-huit mois plus tard.

Monsieur Tailhades je vous demande de réfléchir à ce délai. Il signifie que cette haute juridiction, avec les scrupules qui l'honorent et le soin avec lequel elle étudie tous ses dossiers, met très longtemps pour examiner ces sortes de recours.

Etait-il possible d'accepter le risque de perpétuer pendant dix-huit mois, les troubles graves provoqués par l'affaire Klaus Croissant ? L'affaire Astudillo n'avait engendré aucun trouble en France, pour des raisons évidentes, alors que l'affaire Croissant en provoquait, des menaces précises étant portées contre des personnes et des biens. Le Gouvernement a estimé qu'il ne devait pas courir ce risque et, surtout, qu'il ne devait pas le faire courir à tous les Français.

M. Lederman s'est beaucoup répété. Je répondrai sur un fait nouveau qu'il a évoqué. Il s'est étonné, tout à l'heure — d'ailleurs, la presse l'avait fait avant lui la semaine dernière — de l'existence d'un nouveau mandat d'arrêt délivré à l'encontre de M. Klaus Croissant dès son arrivée en Allemagne le 17 novembre dernier.

Avant que vous ne vous en étonniez vous-même, monsieur Lederman, je m'en suis étonné, et j'ai aussitôt demandé, par la voie diplomatique, des éclaircissements. A la suite des renseignements qui nous ont été communiqués par les autorités allemandes, deux observations peuvent être faites.

D'abord, selon les règles de la procédure allemande, le mandat d'arrêt international cesse d'avoir effet dès l'arrivée de l'extradé sur le territoire allemand. Il fallait donc délivrer un nouveau titre de détention. Ainsi, c'est par respect du droit que ce titre a été établi, et non pas pour bafouer la justice française ou pour rigidifier la garde des sceaux, comme certains journaux d'extrême gauche l'ont écrit et comme vous l'avez laissé entendre tout à l'heure, maître Lederman.

Ensuite, le juge allemand ne pouvait pas maintenir le mandat d'arrêt du 15 juillet car il savait par les journaux — imparfaitement sans doute, mais il le savait — que la Cour de Paris n'en avait pas retenu tous les éléments. Il était donc fatalement caduc.

C'est ainsi que le juge d'instruction de Stuttgart semble avoir délivré un mandat d'arrêt aux effets sans conteste plus restreints que celui du 15 juillet. Il est possible, néanmoins, qu'il n'existe pas une absolue et rigoureuse conformité entre ce dernier mandat et les termes de l'arrêt de Paris. Cette différence, selon les renseignements qui m'ont été communiqués à la suite d'une démarche diplomatique, semble porter sur un point de détail. Il appartient donc au tribunal de Stuttgart, immédiatement saisi par M. Croissant, de se prononcer sur ce point. Cependant, il faut attendre que la traduction officielle de l'avis de la chambre d'accusation de Paris ait été transmise par les autorités allemandes, ce qui ne saurait tarder.

De surcroît, il m'a été indiqué par l'ambassadeur de France à Bonn qu'il n'était pas exclu, si un doute subsistait, que la juridiction allemande demande à la Cour de Paris d'interpréter elle-même sa propre décision.

Par conséquent, je regrette que les avocats de M<sup>e</sup> Croissant ne m'aient pas saisi directement ou n'aient pas pris contact avec mon collègue, M. le ministre des affaires étrangères, à propos de ce contentieux qui est, en fait, un faux contentieux. Ils ont préféré déclencher une campagne de presse qui peut exciter les passions, mais qui, en aucun cas, ne peut faire progresser la vérité.

Monsieur le président, mesdames et messieurs, revenons au budget. J'aurais voulu répondre à toutes les questions de grand intérêt qui m'ont été posées par les orateurs, mais je n'ai pu le faire que rapidement, le temps nécessaire me faisant défaut. Tous les propos tenus ce soir méritent réflexion et je tiens à dire, particulièrement aux deux rapporteurs et au président de la commission des lois, que leurs préoccupations sont les miennes et que leurs recommandations répondent à la politique que j'entends suivre.

Le budget de 1978, en progrès sensible par rapport à celui des années passées, jalonne une étape qui est plutôt encourageante.



Il nous aidera à implanter l'image d'une bonne justice dans le cœur de tous les Français, à condition que certains magistrats ne s'acharnent pas à la ruiner.

La justice est toujours l'expression de la société avec ses contradictions, ses défaillances, mais aussi ses espérances. Voilà pourquoi elle doit devenir plus attentive aux aspirations et aux besoins de l'homme. Il faut que s'instaurent, entre les Français et leur justice, ces relations de clarté et de concorde hors desquelles il est vain de vouloir fonder l'avenir.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous aiderez le Gouvernement dans cette action, j'en suis sûr, et vous lui en donnerez, grâce à votre vote, les moyens. (*Applaudissements sur les travées de l'UCDP, du RPR et à droite.*)

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

Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de la justice et figurant aux états B et C, ainsi que l'article 79.

#### ETAT B

**M. le président.** « Titre III : plus 246 134 156 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le crédit du titre III.

(*Ce crédit est adopté.*)

**M. le président.** « Titre IV : plus 1 100 000 francs. » — (*Adopté.*)

#### ETAT C

**M. le président.** « Titre V : autorisations de programme : 191 320 000 francs. » — (*Adopté.*)

« Crédits de paiement : 26 610 000 francs. » — (*Adopté.*)

« Titre VI : autorisations de programme : 41 000 000 francs. » — (*Adopté.*)

« Crédits de paiement : 5 000 000 francs. » — (*Adopté.*)

#### Article 79.

**M. le président.** « Art. 79. — Les articles 2 et 19 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 modifiée, instituant l'aide judiciaire, sont modifiés ainsi qu'il suit :

« I. — Dans l'article 2, les plafonds de ressources fixés à 1 500 francs pour l'aide judiciaire totale et 2 500 francs pour l'aide judiciaire partielle sont portés respectivement à 1 620 francs et 2 700 francs.

« II. — Dans l'article 19, le plafond de l'indemnité forfaitaire perçue de l'Etat par l'avocat en cas d'aide judiciaire totale, fixée à 1 000 francs, est porté à 1 080 francs. »

Par amendement n° 161, M. Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger comme suit cet article :

« I. — Dans l'article 2 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972, modifiée, les plafonds de ressources fixés à 1 500 francs pour l'aide judiciaire totale et 2 500 francs pour l'aide judiciaire partielle sont portés respectivement à 2 300 francs et 3 000 francs.

« Il est instauré un impôt de 2 p. 100 sur l'actif net des établissements bancaires et financiers à l'exclusion des caisses d'épargne, des caisses de crédit agricole et du crédit mutuel.

« II. — Dans l'article 19 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972, modifiée, le plafond de l'indemnité forfaitaire perçue de l'Etat par l'avocat en cas d'aide judiciaire totale, fixé à 1 000 francs, est porté à 1 080 francs. »

La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** J'ai, tout à l'heure, expliqué, au nom de mon groupe, les motifs pour lesquels nous estimions que la justice était inaccessible pour beaucoup. J'ai fait remarquer que les propositions qui étaient faites dans l'article 79 concernant les plafonds de ressources et tendant à fixer les limites du droit à l'aide judiciaire totale ou partielle aboutissaient, en réalité, à restreindre l'aide accordée jusqu'à présent.

Dans les rapports qui nous ont été présentés, et que chacun de nous a pu lire, il est précisé — et c'est un fait incontestable — que l'augmentation du chiffre limite, c'est-à-dire plus 8 p. 100 par rapport à l'année dernière, ne couvre même pas ce que l'on appelle, par euphémisme, l'érosion monétaire.

Il semble donc indispensable, dans la mesure où notre assemblée ne veut pas se déjuger, c'est-à-dire si elle entend que les différentes déclarations qui ont été faites à la tribune soient suivies d'un effet concret, que les chiffres soient augmentés non seulement afin que l'aide judiciaire reste ce qu'elle était, mais qu'elle soit même accordée plus largement.

C'est la raison pour laquelle nous proposons au Sénat que les plafonds pour l'aide judiciaire totale et l'aide judiciaire partielle soient respectivement portés à 2 300 francs et 3 000 francs.

J'ajoute que si je n'ai pas modifié le paragraphe II de cet article 79, c'est parce que, bien que connaissant les difficultés des avocats — et elles ont été suffisamment énoncées ici — je sais, comme mes confrères présents dans cette assemblée, qu'il existe des divergences d'interprétation non seulement sur la manière dont les plafonds doivent être calculés, mais également sur le principe même de l'aide. Je ne veux pas prendre, dans ces conditions, position. J'indique cependant qu'il m'apparaît que, manifestement, les chiffres avancés par le Gouvernement sont nettement insuffisants.

Quoi qu'il en soit, pour les motifs que j'ai indiqués et, encore une fois, pour que vous ne vous déjugiez pas, je vous demande, mesdames, messieurs, d'adopter cet amendement. Je ne sais pas si le Gouvernement se bornera à m'opposer l'article 40. C'est dans cette optique que j'ai demandé qu'en compensation un impôt soit institué qui permettrait d'obtenir les ressources nécessaires. Je pense que, dans ces conditions, c'est sur le fond que nous allons non seulement débattre, mais également exprimer notre avis.

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

**M. Georges Lombard, rapporteur spécial.** Monsieur le président, mes chers collègues, je suis navré pour notre collègue M. Lederman de lui dire qu'il est très difficile de le suivre. Pour qu'il ne m'en veuille pas, je vais essayer de lui donner au moins deux raisons.

La première, c'est que les plafonds de ressources fixés pour l'aide judiciaire totale et pour l'aide judiciaire partielle sont actuellement de 1 500 francs et de 2 500 francs. L'article 79 du projet de loi de finances se propose de les augmenter de 8 p. 100.

La commission des finances a toujours demandé que des réajustements périodiques interviennent en la matière, afin que l'on suive au plus près l'évolution des prix. Dans cette optique, elle s'est félicitée — il suffit d'ailleurs de lire le rapport qui a été établi en son nom — de la proposition de rehaussement présentée par le Gouvernement, tout en la jugeant insuffisante eu égard à la période considérée, qui part du 1<sup>er</sup> octobre 1976, date du dernier relèvement, et qui s'achève au 1<sup>er</sup> janvier 1978, date d'application de la loi de finances.

L'amendement défendu par notre collègue M. Lederman prévoit, lui, une progression des plafonds de l'aide judiciaire totale et de l'aide judiciaire partielle qui dépasse, et de loin, ce qu'il est raisonnable de demander puisque, pour la première, l'augmentation est de 53,3 p. 100 et, pour la seconde, de 20 p. 100, ce qui, manifestement, ne correspond pas à l'évolution des prix attendue pour la période considérée.

Il est une seconde raison qui est beaucoup plus technique car elle s'apparente vraiment aux problèmes que la commission des finances traite en ce moment de manière régulière : notre collègue M. Lederman a été amené à gager sa dépense par l'instauration d'un impôt de 2 p. 100 sur l'actif net des établissements bancaires et financiers à l'exclusion des caisses d'épargne, des caisses de crédit agricole et de crédit mutuel.

Or, je dois rappeler à notre collègue et à son groupe que cette même proposition avait déjà été faite par le groupe communiste lors de la discussion de l'article 18 du projet de loi de finances pour 1971 instituant une contribution exceptionnelle des institutions financières et que la commission des finances avait été amenée à émettre un avis défavorable à la prise en considération de cet amendement.

Me tournant vers lui, je lui dis que le temps qui s'est écoulé depuis n'est pas suffisant pour que l'on puisse raisonnablement penser qu'elle est capable d'avoir changé d'avis.

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

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Monsieur le président, nous avons échangé, M. Lederman et moi, des propos si rudes que j'aurais été content de pouvoir accepter son amendement. (*Sourires.*)

Je regrette de ne pouvoir le suivre. Je comprends pourtant les préoccupations qui l'animent et je voudrais dire que ses préoccupations rejoignent, dans une certaine mesure, celles du Gouvernement, bien qu'elles aillent un peu trop au-delà, à mon gré.

L'article 79 du projet de loi de finances propose de porter les plafonds de l'aide judiciaire à 1 620 francs pour l'aide judiciaire totale et à 2 700 francs pour l'aide judiciaire partielle. Ces plafonds de ressources peuvent être majorés — je tiens à le préciser — par le jeu des correctifs pour charges de famille, qui seront portés par le projet de décret d'application de la loi de 170 à 185 francs par personne à charge.

Or, d'un point de vue général, je crois pouvoir remarquer que, depuis l'entrée en vigueur en 1972 de la loi sur l'aide judiciaire, le nombre de ses bénéficiaires n'a cessé de croître. Il avait été prévu, au moment de l'élaboration de cette loi, que le nombre de bénéficiaires de l'aide judiciaire devait se stabiliser à 10 p. 100 de celui des plaideurs. Il se trouve que ce pourcentage est, actuellement, en moyenne de 25 p. 100 et qu'il atteint même 80 p. 100 dans certaines juridictions, comme au tribunal de grande instance de Bobigny.

Le nombre des bénéficiaires continue à s'accroître. Il a été de 115 000 en 1976, ce qui représente une augmentation de 20 p. 100 par rapport à 1975, et de 63 p. 100 par rapport à 1974. Vous pouvez constater que nous avons, là, un taux de croissance extrêmement fort. Vous reconnaîtrez avec moi, maître Lederman, que, si le taux de croissance du produit national brut de la France était comparable, notre pays ne connaîtrait plus aucune difficulté. Tous les problèmes seraient réglés par une telle croissance.

**M. Jacques Eberhard.** C'est la misère qui s'accroît en France !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Au surplus, l'accès à la justice sera considérablement facilité pour tous, y compris ceux qui, bien que disposant de ressources limitées, ne peuvent cependant bénéficier de l'aide judiciaire, par plusieurs réformes importantes.

Il s'agit d'abord, comme je le disais tout à l'heure, de l'extension à tout le territoire de l'institution du conciliateur, qui peut être saisi sans forme particulière et donc sans frais. Ainsi sera facilité le règlement amiable des petites litiges et sera évité un contentieux avec le coût qu'il représente non seulement pour le plaideur, mais aussi pour toute la collectivité nationale, donc pour chacun d'entre nous.

De plus, à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain, la gratuité des actes et des procédures devant les juridictions judiciaires et administratives sera instaurée.

Enfin, le ministère de la justice envisage certaines mesures destinées à simplifier, donc à améliorer l'aide judiciaire dans l'intérêt de tous. D'abord, dans l'intérêt des bénéficiaires de l'aide judiciaire, pour améliorer la qualité du concours que leur prêtent les auxiliaires de justice, la Chancellerie se propose, comme je le disais tout à l'heure, de demander la suppression de la fourchette d'indemnisation de ces auxiliaires. Ces auxiliaires, au lieu de voir leur indemnisation fixée par le bureau d'aide judiciaire entre un maximum et un minimum — je l'ai indiqué à M. Ciccolini — seront indemnisés de façon égale, selon un barème unique dont le montant retenu correspondra aux maxima variables selon la nature de la juridiction.

Dans l'intérêt de l'Etat et, par conséquent, du contribuable que nous sommes tous, il serait souhaitable de permettre la récupération sur le plaideur perdant non bénéficiaire de l'aide d'une partie au moins des sommes versées par l'Etat au titre de l'aide judiciaire.

Il ne faut, en effet, laisser à la charge de l'ensemble des citoyens que le poids financier des procédures justifiées, mais pas les autres, de sorte qu'à égalité d'efforts il sera possible d'accroître le nombre des bénéficiaires de l'aide.

En conclusion, monsieur le président, le Gouvernement estime que la proposition d'amendement de M. Lederman est incompatible avec l'article 18 et non avec l'article 40. Vous voyez que les ressources des textes sont infinies, monsieur Lederman. *(Sourires.)*

**M. Charles Lederman.** Mais contre les plus déshérités, monsieur le ministre !

**M. Alain Peyrefitte, garde des sceaux.** Je me permets de vous donner lecture de l'alinéa que j'invoque. L'ordonnance de

1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose en son article 18 :

« L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi ».

Je ne vois pas, monsieur Lederman, comment vous échapperez à ces dispositions.

**M. Jacques Eberhard.** Reprenez notre texte !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission des finances sur l'applicabilité de l'article 18 de la loi organique ?

**M. Georges Lombard, rapporteur spécial.** L'article 18 de la loi organique est applicable.

**M. le président.** L'amendement n° 161 n'est donc pas recevable.

Avant de mettre aux voix l'article 79, je donne la parole à M. Lederman pour explication de vote.

**M. Charles Lederman.** Je dois dire, au terme de cette journée, que je n'avais encore jamais assisté à une séance comme celle-ci. En effet, j'ai entendu intervenir certains de nos collègues — je pense plus particulièrement au premier intervenant — et j'en conserve — je dois l'avouer — un sentiment de très profond malaise. Il est heureux pour cet intervenant et pour cette assemblée que nous ayons entendu peu après M. Marcihacy.

**M. Etienne Dailly.** Bien sûr ! *(Sourires.)*

**M. Charles Lederman.** Ainsi on a pu, dans l'enceinte du Sénat de la République, en raison de leurs opinions, dénoncer nommément des magistrats. On les a, monsieur le ministre, dénombrés dans votre chancellerie et je suis fondé à me demander si ce sont les renseignements généraux qui ont fourni à l'intervenant les informations avancées.

Mais quelles sont donc les décisions imputées à certains membres du syndicat de la magistrature qui auraient été censurées et sur quel fondement ?

On a fait état du choix privilégié du ressort de Douai par les jeunes de l'école nationale de la magistrature. Croit-on réellement que ce soit pour eux une sinécure, alors que c'est le ressort judiciaire où les sanctions ont été contre les membres du syndicat les plus nombreuses et où règne une hiérarchie dont les décisions en matière sociale, en matière de droit du travail viennent d'être si sévèrement critiquées que personne n'a osé les approuver sinon — je vous ai entendu le dire tout à l'heure, monsieur le ministre — ceux-là mêmes qui les ont rendues ?

Il m'est arrivé assez souvent d'être en désaccord avec des actions de certains membres du syndicat de la magistrature pour que je puisse souligner aujourd'hui que ce syndicat a courageusement aidé à faire connaître bien des injustices, bien des dénis de justice, bien des modes de pensée rétrogrades et bien des mauvaises décisions, pour que je m'élève aujourd'hui avec force contre l'appel lancé au Gouvernement par certains de mes collègues pour l'inviter à prendre et à aggraver les sanctions, à interdire les organisations syndicales des magistrats.

Or — mais mes collègues l'ignorent sans doute — le Conseil d'Etat a déjà sur ce point heureusement répondu. Cet après-midi, au cours d'un débat qui a précédé le nôtre, M. le ministre du travail était par certains invité à agir dans le même sens contre les syndicats ouvriers. C'est en fait le même sentiment que l'on retrouve chez ceux qui ont parlé, la même peur de la démocratie. Personne ne doit s'y méprendre : ni les ouvriers ni les magistrats ne laisseront porter la main sur des droits qu'ils ont acquis, parce que ces droits touchent à l'exercice d'une liberté essentielle.

J'ajoute, s'il en était besoin, que le groupe communiste votera contre ce budget. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

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

**M. Louis Jung.** Monsieur le président, mes chers collègues, je précise, à titre personnel, que je voterai naturellement ce budget. Tout d'abord, pour soutenir l'action de M. le garde des sceaux que j'ai admiré pendant toute la soirée, ensuite parce

que, n'ayant pas l'honneur d'être juriste, j'ai été très impressionné par le débat de ce soir, au cours duquel je me suis rendu compte que, dans notre pays, la justice et la liberté étaient bien défendues.

Mais je ne vous cacherai pas que j'ai été également surpris de voir certains défendre ici un avocat — sans doute cette attitude honore-t-elle la France — dont une dizaine de collaborateurs et non de clients font partie de bandes de terroristes. Je crois qu'il s'agit peut-être ici d'un cas spécial.

D'autre part, je ne cacherai pas que j'ai presque une crise de conscience, et je m'interroge en me tournant vers M<sup>e</sup> Lederman. J'ai toujours eu, en effet, des réticences à l'égard du parti communiste, parce que j'avais l'impression que là où les communistes étaient au pouvoir la liberté n'existait pas. Or je constate qu'au fond, M<sup>e</sup> Lederman est un défenseur de la liberté. Aussi voudrais-je l'inviter à participer à un certain nombre d'actions auxquelles, personnellement, j'ai participé pendant toute ma vie, consacrées à la défense de la liberté ; je pense notamment à la liberté dans un certain nombre de pays européens, au problème des juifs d'URSS et, en particulier, à Amnesty international.

Je serais heureux si nous pouvions, sous cette forme, engager, en accord, une action constante. Peut-être serait-ce là pour moi une satisfaction au terme de cette journée.

Par ailleurs, si M. Lederman pense pouvoir prendre toute sa vie les positions qu'il a prises aujourd'hui, cela aussi enlèvera bien des soucis à un certain nombre de Français.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole.

**M. le président.** Je ne puis vous la donner maintenant, monsieur Lederman.

**M. Charles Lederman.** J'ai été mis en cause fort aimablement. Ne m'autoriserez-vous pas à répondre, monsieur le président ?

**M. le président.** Tout à l'heure, monsieur Lederman. Nous en sommes aux explications de vote.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole.

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

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, je serai très bref. Je vais, bien entendu, voter le budget de la justice, mais, au cours de cette explication de vote, vous me permettez, je pense, puisque j'ai été moi-même mis en cause tout à l'heure, d'ajouter que, si je vote ce budget, je n'accepte pas pour autant les leçons de démocratie de M. Lederman.

M. Lederman est récemment arrivé parmi nous. Il conviendrait qu'il se plie aux règles de très grande courtoisie qui ont toujours régné ici et qui nous permettent d'exposer nos sentiments avec calme et en essayant de conserver l'estime les uns pour les autres.

J'ai trop de considération pour l'avocat qu'il est pour pouvoir imaginer une seule seconde qu'en dépit de tout ce qu'il a dit, M. Lederman, pas plus que M. Marcihacy d'ailleurs, puisse approuver des magistrats qui haranguent les auditeurs, les jeunes magistrats qui vont sortir de l'école nationale de la magistrature dans les termes suivants : « La loi s'interprète. Elle dira ce que vous voudrez qu'elle dise. Sans changer un iota, on peut, avec les plus solides attendus du monde, donner raison à l'un ou à l'autre, acquitter ou condamner au maximum de la peine. Par conséquent, que la loi ne vous serve pas d'alibi. »

Je ne pense pas que M. Lederman, pas plus que M. Marcihacy d'ailleurs, puisse approuver des magistrats qui donnent pour conseil à leurs jeunes et nouveaux collègues : « Soyez partiaux. Pour maintenir la balance entre le fort et le faible, le riche et le pauvre, qui ne pèsent pas d'un même poids, il faut que vous la fassiez un peu pencher d'un côté. Examinez toujours où sont le fort et le faible, qui ne se confondent pas nécessairement avec le délinquant et sa victime. Ayez un préjugé favorable pour la femme contre le mari, pour l'enfant contre le père, pour le débiteur contre le créancier, pour l'ouvrier contre le patron, pour l'écrasé contre la compagnie d'assurance de l'écraseur, pour le malade contre la sécurité sociale, pour le voleur contre la police, pour le plaideur contre la justice. »

Personne ne fera croire à personne que de tels propos peuvent être approuvés. Et j'ai là un dossier, ne vous en déplaise,

monsieur Lederman, que je meuble depuis près de cinq ans. Il contient cinquante déclarations du même ordre, que je tiens, maître Lederman, à votre disposition.

Voilà pourquoi je considère que j'ai eu raison de faire ce que j'ai fait ici ce soir. Mais je voudrais ajouter que si vous vous êtes élevé, maître Lederman, il y a un instant, contre le fait que M. le garde des sceaux, pour flétrir la position prise à Douai, n'a rien trouvé d'autre chose à lire que l'appel des magistrats de la cour, qui, précisément, étaient les auteurs de cette décision ; j'ai là un autre document que vous ne récuseriez pas.

Voulez-vous me permettre, maître Lederman — et je vous donne votre titre à dessein — voulez-vous me permettre de vous lire ce que vos confrères avocats pensent de cette affaire ? Voici la délibération du conseil de l'ordre des avocats — et vous savez, comme M. Marcihacy, la considération que je porte à leur robe — voici donc la délibération du conseil de l'ordre des avocats de Béthune : « Au cours de sa réunion du 30 novembre 1977, le conseil de l'ordre des avocats du barreau de Béthune, évoquant les initiatives récentes du syndicat de la magistrature, constatait :

« — que des manifestations ont été organisées à l'intérieur du palais de justice de Béthune en audience publique ;

« — que la très grave mise en cause des magistrats de la cour d'appel de Douai n'a jusqu'à présent provoqué que quelques réactions individuelles courageuses ;

« — qu'il s'agit pourtant d'actes, de paroles et d'écrits de la part de magistrats qui ont cherché à jeter le discrédit sur certaines décisions juridictionnelles dans des conditions de nature à porter atteinte à la justice ;

« — que, depuis plusieurs années, les excès commis par certains magistrats du syndicat de la magistrature n'ont jamais donné lieu aux réactions attendues.

« C'est pourquoi le conseil de l'ordre estime à l'unanimité devoir exprimer publiquement et solennellement la grande inquiétude qu'il ressent et qui est le fait d'une large partie de la population, face à un esprit de dénigrement et de contestation systématique de l'institution judiciaire. »

**M. Charles Lederman.** Il n'y a pas un mot sur le fond !

**M. Etienne Dailly.** Voilà ce que pense l'unanimité de vos confrères de Béthune, M. Lederman. Voici aussi, monsieur le garde des sceaux, l'esprit dans lequel je vote votre budget. Oui, c'est vrai, j'attends de la fermeté là où elle est nécessaire et je compte que vous saurez prendre les décisions qui s'imposent.

**M. Bernard Talon.** Je demande la parole.

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

**M. Bernard Talon.** Mon explication de vote au nom du groupe RPR, monsieur le président, sera très courte parce que je me suis en partie expliqué tout à l'heure. Je voudrais exprimer la peine, toute la peine que j'ai ressentie après avoir entendu ce soir des personnes qui se prétendent des défenseurs de la liberté et qui disent avoir peur que la justice soit à la disposition du Gouvernement alors qu'ils souhaiteraient qu'elle soit à la disposition de leur propre parti. Monsieur le ministre, nous connaissons les efforts que vous déployez. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ce budget ne nous donne pas entièrement satisfaction. Nous le souhaiterions, en effet, tout comme vous, monsieur le ministre, beaucoup plus important. Mais nous savons aussi que le maximum a été fait. Pour toutes ces raisons, et puisque vous avez besoin de notre soutien, nous vous l'apporterons par notre vote.

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

Je mets aux voix l'article 79.

(L'article 79 est adopté.)

**M. le président.** Puisque vous m'avez demandé la parole, monsieur Lederman, je vous la donne pour cinq minutes.

**M. Charles Lederman.** Je suis heureux de constater qu'après les explications qui ont été fournies, l'apaisement — et c'est le moins que l'on puisse dire — a gagné certains de nos collègues. Si celui qui a pris la parole tout à l'heure était encore dans cette salle...

**M. le président.** N'interpellez pas votre collègue, sinon M. Jung va me demander la parole pour un fait personnel.

**M. Charles Lederman.** Le règlement, est ce qu'il est, monsieur le président ; j'ai bien du mal à l'apprendre, ne me troublez pas !

Cela dit, je veux bien admettre que, mon interlocuteur n'étant pas présent, ce que je pourrais dire aurait moins d'intérêt. Je renonce donc à poursuivre, souhaitant seulement avoir la possibilité, en sa présence, de lui répondre, ce qui lui permettra d'apprendre encore beaucoup de choses intéressantes. (*M. Jung manifeste par signes sa présence.*)

**M. le président.** Nous avons terminé l'examen des dispositions concernant le ministère de la justice.

— 5 —

## TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 116, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 117, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 6 —

## DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Marcel Lucotte une proposition de loi sur la régularisation de la situation des logements construits par les sociétés coopératives d'HLM de location-coopérative.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 118, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 7 —

## DEPOT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Pierre Salvi un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à avancer la date de l'élection de certains membres des conseils d'ensembles urbains. (N° 98, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 119 et distribué.

J'ai reçu de M. Pierre Marcihacy un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale modifiant l'article L. 167-1 du code électoral. (N° 101, 1977-1978.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 120 et distribué.

— 8 —

## RENVOI POUR AVIS

**M. le président.** La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence relatif à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer déposés de leurs biens (n° 106, 1977-1978) dont la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

— 9 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 6 décembre 1977 à dix heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite à la discussion du projet de loi de finances pour 1978, adopté par l'Assemblée nationale. [N° 87 et 88 (1977-1978). — M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.]

**Deuxième partie.** — Moyens des services et dispositions spéciales.

## SERVICES DU PREMIER MINISTRE

## I. — Services généraux (suite).

## Information :

M. André Fosset, rapporteur spécial (rapport n° 88, annexe 25).

M. Henri Caillavet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis 89, tome X).

## Budget annexe des prestations sociales agricoles :

M. Jean Chamant, rapporteur spécial (rapport n° 88, annexe 40).

M. Jean Gravier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 92, tome V).

## Agriculture :

M. Roland Boscary-Monsservin, rapporteur spécial (rapport n° 88, annexe 2).

M. René Tinant, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 89, tome V).

M. Michel Sordel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan (avis n° 90, tome I).

M. Jules Roujon, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 90, tome II).

## Article 72.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le mardi 6 décembre 1977, à une heure quarante minutes.*)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOIS.

## Erratum

au compte rendu intégral de la séance  
du vendredi 2 décembre 1977.

Page 3445, première colonne, troisième alinéa :

Au lieu de :

« J'ai reçu de MM. Michel Chauty et Robert Laucournet une proposition de loi tendant à modifier la loi n° 74-1117 du 27 décembre 1974, modifiée par la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, relative aux dispositions transitoires applicables aux projets d'aménagement, aux plans d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme ».

Lire :

« J'ai reçu de MM. Michel Chauty et Robert Laucournet une proposition de loi tendant à modifier les dispositions de l'article L. 124-1 du code de l'urbanisme, relatives aux dispositions transitoires applicables aux projets d'aménagement et aux plans d'urbanisme. »

## QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 5 DECEMBRE 1977

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

### Refus du droit d'asile.

2123. — 5 décembre 1977. — M. Robert Pontillon expose à M. le ministre des affaires étrangères que le Gouvernement de la République d'Haïti a pris, le 22 septembre 1977, la décision d'expulser 104 détenus emprisonnés en raison de leur action en faveur des libertés démocratiques, qui ne sont pas respectées dans leurs pays. Quatre d'entre eux bénéficient d'un visa de séjour en Jamaïque. Ce visa expire le 30 novembre 1977. C'est pourquoi ils ont demandé asile en France, en se référant à l'article 14 de la déclaration universelle des Droits de l'homme, signée par la France le 10 décembre 1948. L'ambassade française à Kingston vient de leur faire savoir qu'il n'est pas possible de donner une suite favorable à leur requête en raison de la grave crise économique que traverse la France et qui l'oblige à limiter l'immigration. Aujourd'hui on refuse l'asile à des hommes persécutés dans leur patrie en assimilant abusivement leur demande de séjour à celle des migrants économiques. Il se refuse de faire des étrangers les boucs émissaires des difficultés économiques et politiques de la France. Il ne se prononcera pas ici sur la volonté de limiter la présence des travailleurs émigrés dans ce pays, mais il ne saurait être question d'admettre qu'un texte interne visant à réglementer l'entrée des étrangers en France puisse remettre en cause les traditions d'asile et les engagements internationaux que la France a pris à cet égard. Il lui demande si la décision prise à l'égard des quatre ressortissants haïtiens constitue un pas de plus vers la remise en cause du droit d'asile dans notre pays et si elle tend à devenir chez nous un droit suspensif lié à la nature de l'action politique du postulant et à la situation économique de notre pays.

## QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 5 DECEMBRE 1977

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« 2. Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — 1. Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« 2. Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« 3. Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Bureaux d'aide sociale : exonération de taxe sur les salaires.

24880. — 5 décembre 1977. — M. Henri Caillavet demande à M. le ministre délégué à l'économie et aux finances s'il n'envisagerait pas, comme cela lui a été rappelé, que les bureaux d'aide sociale soient exonérés du versement de la taxe sur les salaires dans les mêmes conditions que celles appliquées aux collectivités locales et aux établissements publics.

Personnes âgées : exonération de taxe d'abonnement.

24881. — 5 décembre 1977. — M. Henri Caillavet, qui a reçu de nombreuses requêtes de personnes intéressées par l'exonération de la taxe de raccordement prévue pour les allocataires âgés du fonds national de solidarité, demande à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications si le même souci d'équité ne l'invite pas admettre l'exonération de la taxe d'abonnement et, au cas contraire, quelles seraient les raisons invoquées, alors que ces personnes allocataires du fonds national de solidarité n'ont, hélas ! que des ressources bien modestes.

Communauté économique européenne  
instauration d'une taxe de coresponsabilité sur le lait.

24882. — 5 décembre 1977. — M. Henri Caillavet rappelle à M. le ministre de l'agriculture que la taxe communautaire de coresponsabilité sur le lait minore les revenus des producteurs laitiers. Cette taxe, prise en application du prélèvement communautaire de coresponsabilité sur le lait depuis le 16 septembre dernier, apparaît discriminatoire puisque les autres matières grasses ne sont pas taxées, et plus particulièrement la margarine et les huiles végétales. Il lui demande s'il n'estime pas devoir pallier cette difficulté et, dans cette hypothèse, s'il peut lui indiquer les procédures économiques qu'il entend mettre en œuvre pour respecter l'équité.

Situation de l'école polytechnique.

24883. — 5 décembre 1977. — M. Pierre Ceccaldi-Pavard demande à M. le ministre de la défense de bien vouloir lui fournir toutes explications utiles sur les « événements » qui se déroulent actuel-

lement à l'école polytechnique, à Palaiseau, et dont les organes d'information se font l'écho. Il lui demande notamment si tous les élèves ont bien été informés, lors de leur entrée à l'école polytechnique, du régime militaire de cet établissement et quelles mesures ont été prises pour assurer le respect de la discipline dans l'école.

*Fonctionnaire retraité résidant à l'étranger :  
périodicité des certificats de vie.*

24984. — 5 décembre 1977. — M. Jean-Pierre Cantegrit expose à M. le ministre délégué à l'économie et aux finances qu'un fonctionnaire français retraité, résidant en République fédérale d'Allemagne, se voit obligé de fournir chaque trimestre et aussi chaque semestre, pour sa retraite d'ancien combattant, un certificat de vie qu'il doit donc aller chercher six fois par an à la mairie de son domicile. Il lui demande s'il ne serait pas possible de l'exiger un certificat de vie qu'une seule fois par an.

*Collectivités locales : prime généralisée de fin d'année  
pour le personnel.*

24985. — 5 décembre 1977. — M. Jacques Carat attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur une des revendications les plus anciennes et à ses yeux les plus fondées du personnel communal : l'institution d'un « treizième mois » ou, en tout cas, d'une prime de fin d'année. Chaque fois que la question lui est posée, notamment sous forme de délibérations de conseils municipaux, le ministre de l'intérieur ne manque pas de répondre ou de faire répondre qu'il n'est pas légalement possible d'accorder au personnel communal des avantages supérieurs à ceux dont bénéficie la fonction publique. Cette position, apparemment solide sur le plan des principes, ne correspond malheureusement pas à la réalité que l'on fait semblant d'ignorer. Chacun sait, en effet, que certaines administrations centrales, accordent, sous des justifications diverses, des primes parfois très importantes qui constituent effectivement des primes de fin d'année généralisées, sans parler, ici et là, de pratiques parfaitement connues d'heures supplémentaires fictives qui aboutissent au même résultat. De leur côté, pour tourner le refus des autorités de tutelle, des communes urbaines de plus en plus nombreuses accordent également des primes de fin d'année généralisées à leur personnel par le canal d'associations entrant dans le cadre de la loi de 1901 ou de comités d'œuvres sociales du personnel. Il commence même à s'instaurer en ce domaine une sorte de surenchère entre communes qui ont les moyens financiers de se montrer généreuses, ce qui provoque un compréhensible sentiment de frustration et d'injustice parmi les membres du personnel communal des communes dont le budget ne permet pas de telles dotations — encore qu'il ne soit pas sûr que certaines communes bénéficiant de subventions exceptionnelles d'équilibre n'en accordent pas moins, par l'intermédiaire d'associations ou de comités, ou par le système d'heures supplémentaires fictives, une prime généralisée de fin d'année. Il faut répéter que lorsque chacun s'accommode de situations manifestement contraires aux textes, c'est que les textes sont périmés. Pour remettre le droit en accord avec les faits, mais surtout, pour permettre à l'ensemble et non à une fraction de la fonction communale, dont les tâches et les responsabilités se sont accrues ces dernières années, mais dont les rémunérations restent faibles dans l'ensemble, d'améliorer sa situation, il lui demande que soit permise et même rendue obligatoire l'institution d'une prime de fin d'année s'élevant au niveau d'un mois de rémunération.

## REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

### EQUIPEMENT ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

#### Transports.

*Véhicule de voirie : dispense de chronotachygraphe.*

24516. — 4 novembre 1977. — M. Jean-Marie Rausch demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire (Transports) de bien vouloir préciser l'état actuel des études entreprises au niveau des instances de la Communauté économique européenne et tendant à dispenser de chronotachygraphe les véhicules affectés à la maintenance des voies publiques, et d'une manière générale, ceux utilisés dans le cadre d'horaires fixes pour effectuer des transports à courte distance, s'agissant plus particulièrement des véhicules de voirie, utilisés pour le seul service public, à l'exclusion de toute autre affectation, ces derniers n'effectuant que de courts trajets, lesquels supposent des arrêts fréquents et rendent de ce fait inutile la pose d'un tel accessoire.

Réponse. — Au nombre des décisions arrêtées lors du conseil des ministres des transports de la communauté, qui s'est tenu le 27 octobre dernier à Luxembourg, figure une disposition ayant pour effet d'exclure du champ d'application du règlement (CEE), n° 543/69 dit règlement social européen pour les transports par route, et par là même de les dispenser d'appareil mécanique de contrôle, les « ... véhicules utilisés par les autorités publiques pour des services publics qui ne concurrencent pas les transporteurs professionnels... » Compte tenu de sa formulation, cette mesure, qui entrera en application le 1<sup>er</sup> janvier 1978, concerne tous les véhicules appartenant aux administrations publiques et aux collectivités territoriales, à la condition expresse qu'ils soient utilisés pour effectuer des transports pour le compte exclusif de leurs propriétaires, et directement liés à l'exécution du service public dont ceux-ci ont la charge. Toute autre utilisation, même exceptionnelle, aurait pour effet de les priver du bénéfice de l'exemption susvisée, au motif précisément qu'elle les placerait en concurrence avec les transporteurs professionnels. Ainsi, à titre d'exemple, les véhicules de transport de personnes de plus de neuf places, dont certaines collectivités locales sont propriétaires, ne peuvent être considérés comme hors du champ d'application du règlement précité dans la mesure où ils ne servent pas uniquement au transport du personnel en service de ces collectivités, mais sont, même occasionnellement, mis à la disposition d'associations locales ou affectés à des transports d'enfants. Sur ce dernier point, il convient de rappeler que les véhicules autorisés en service spécialisés de transport d'écoliers demeurent en tout état de cause assujettis à l'appareil de contrôle en application de l'article 2 de l'arrêté interministériel du 30 décembre 1972.

#### INTERIEUR

*Directeurs des logements-foyers communaux : statut.*

24423. — 27 septembre 1977. — M. Michel Crucis expose à M. le ministre de l'intérieur que, depuis l'intervention de l'arrêté ministériel du 15 octobre 1975, qui accorde une nouvelle échelle indiciaire aux directeurs des hôpitaux-hospices de 5<sup>e</sup> catégorie, les directeurs de logements-foyers en demandent l'application à leur profit. Cependant, à la suite de réponses ministérielles à des questions écrites déjà posées à ce sujet, il apparaît que les conditions de recrutement, d'emploi et de rémunération de ces personnels communaux font l'objet d'un projet de réglementation dans le cadre

de l'organisation des fonctions de l'animation socio-éducative dans les collectivités locales. Aussi il lui demande : d'accélérer l'étude, par ses services, de ces nouvelles dispositions et l'intervention rapide de l'arrêté ministériel qui en sera la conclusion ; de tenir compte des revendications des personnels de direction des logements-foyers communaux.

*Réponse.* — Les directeurs des logements-foyers communaux sont des agents municipaux. Comme tels ils sont soumis au livre IV du code des communes et non pas au livre IX du code de la santé. Ils ne peuvent donc pas être rémunérés sur la base des échelles de rémunération fixées pour certains emplois des services hospitaliers. Une étude a été effectivement entreprise en vue de réglementer l'emploi de directeur de logements-foyers. Toutefois, en l'état de cette étude, il n'est pas possible de préciser la solution qui pourrait être retenue. Pour le moment et à titre exceptionnel, les communes et les bureaux d'aide sociale peuvent inscrire un emploi de directeur de foyers-logements au tableau des effectifs. Pour cela, ils doivent faire application de la réglementation prévue par l'article L. 412-2 du code des communes, c'est-à-dire celle prévue pour la création de certains emplois spécifiques.

**UNIVERSITES**

*Université Toulouse-II : construction d'une résidence universitaire.*

**24381.** — 20 octobre 1977. — **M. André Méric** attire l'attention de **Mme le secrétaire d'Etat aux universités** sur la situation faite aux étudiants de l'université de Toulouse-II, Le Mirail. Ces derniers attendent la création, sur ce campus, d'une résidence universitaire qui améliorerait leurs conditions d'études. Les plus proches cités universitaires se trouvent fort éloignées. Par ailleurs, les familles de nombreux étudiants ne peuvent se permettre de payer la location d'un logement, d'un studio ou d'une chambre chez un particulier. Il lui demande quelles mesures elle compte prendre pour donner une suite rapide à cette revendication majeure des étudiants de la deuxième ville universitaire de France.

*Réponse.* — La capacité des résidences universitaires existantes est sensiblement égale à la demande de l'agglomération toulousaine. Par ailleurs, celle-ci dispose de transports en commun de bonne qualité, qui rendent la zone du Mirail facilement accessible depuis les autres quartiers.

ABONNEMENTS			VENTE au numéro.	
	FRANCE et Outre-Mer.	ETRANGER	FRANCE et Outre-Mer.	
	Francs.	Francs.	Francs.	
<b>Assemblée nationale :</b>				
Débats .....	22	40	0,50	
Documents .....	30	40	0,50	
<b>Sénat :</b>				
Débats .....	16	24	0,50	
Documents .....	30	40	0,50	

**DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION**  
 26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone ..... { Renseignements : 579-01-95.  
 Administration : 578-61-39.