

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN GLAVANY

1. **Loi de finances pour 1998 (deuxième partie).** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

JUSTICE (p. 2)

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Patrick Devedjian, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Jacques Floch, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration centrale et les services judiciaires.

MM. André Gerin, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse ; le président.

MM. Jean-Luc Waersmann,  
Georges Hage,  
Jean-Pierre Michel,  
Henri Plagnol,  
Gérard Gouzes,  
Alain Tourret,  
Julien Dray.

Mme le garde des sceaux.

**Réponses** de Mme le garde des sceaux aux **questions** de MM. Jacques Peyrat, Richard Cazenave, Marc Reymann, Rudy Salles, Henri Plagnol, Marcel Dehoux, Jean-Claude Bois, Jean-Pierre Baumler, Gilbert Meyer, Jean-Luc Warsmann, Mme Nicole Catala, M. Bruno Le Roux.

Etat B

Titres III et IV. – Adoption (p. 32)

Etat C

Titres V et VI. – Adoption (p. 32)

Article 67. – Adoption (p. 32)

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

2. **Dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle** (p. 32).
3. **Dépôt de propositions de loi** (p. 32).
4. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 34).
5. **Dépôt de rapports** (p. 34).
6. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi** (p. 35).
7. **Dépôt de propositions de loi adoptées par le Sénat** (p. 35).
8. **Ordre du jour** (p. 35).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN GLAVANY, vice-président

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

*(La séance est ouverte à vingt heures quarante-cinq.)*

1

## LOI DE FINANCES POUR 1998 (DEUXIÈME PARTIE)

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1998 (n<sup>os</sup> 230, 305).

#### JUSTICE

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

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

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les Français attendent aujourd'hui beaucoup de la justice.

Dans une société de plus en plus mobile et imprévisible, la justice demeure l'un des ultimes recours de nos concitoyens. C'est pourquoi, lorsque son indépendance et son impartialité sont mises en cause, fût-ce à travers des affaires peu nombreuses, c'est l'ensemble du pacte républicain qui est remis en cause.

C'est pourquoi l'un des grands chantiers de cette législature sera, comme l'a annoncé devant vous le Premier ministre dans son discours de politique générale, la réforme de la justice. Celle-ci devra renforcer l'autorité judiciaire, lever le soupçon sur sa dépendance vis-à-vis d'intérêts particuliers, renforcer la présomption d'innocence et les libertés fondamentales.

Si les Français, en tant qu'usagers du service public de la justice, sont d'abord soucieux des délais de jugement et de l'accès au juge, le doute sur l'impartialité de la justice les atteint également profondément en tant que citoyens.

Il faut donc traiter de front deux questions qui sont indissociables pour renforcer la justice : celle de son indépendance et celle de son bon fonctionnement. Que serait une justice efficace et rapide mais partielle ? Que serait une justice indépendante mais incapable de traiter les affaires dans des délais raisonnables ?

Il est deux manières d'asservir la justice, consistant, la première, à orienter ses décisions au profit d'intérêts particuliers ou partisans, la seconde, à la laisser dans une situation matérielle si faible qu'elle ne puisse exercer ses fonctions utilement.

La réforme de la justice que vous serez amenés à examiner dans les mois à venir nécessitera des moyens nouveaux, car les principes que nous devons défendre – exigence en toute matière d'un double degré de juridiction, indépendance du juge décidant des peines privatives de liberté par rapport au juge instruisant à charge... – sont le prix à payer pour plus de démocratie et plus de liberté.

Si nous voulons répondre à l'attente de plus en plus forte des Français vis-à-vis de la justice nous devons lui en donner les moyens. Cela passe par les moyens budgétaires supplémentaires que je vous propose de dégager ce soir, mais aussi par des réformes, comme celles, si importantes, de la carte judiciaire ou de la procédure civile, indispensables pour adapter la justice au monde moderne.

Après ces quelques mots sur une réforme dont je dévoilerai plus précisément les aspects la semaine prochaine au conseil des ministres, je vais vous livrer mon analyse de ce qu'est le projet de budget que je soumetts à votre approbation et les grands choix que j'ai effectués.

D'abord, je tiens à souligner que ce projet de budget marque une forte priorité en faveur de la justice.

En effet, avec une hausse des crédits de près de 1 milliard de francs, le budget de la justice pour 1998 sera proche de 25 milliards de francs. Dans un budget de l'Etat en hausse de 1,36 % en 1998, la justice est fortement privilégiée avec une progression des crédits légèrement supérieure à 4 %, soit une hausse trois fois plus forte que celle du budget général de l'Etat.

Alors que, en 1997, le budget de la justice n'avait progressé que de 1,2 % hors transferts, il se retrouve, en 1998, au premier rang des priorités de l'Etat. Il obtient la hausse de crédits la plus forte de l'ensemble des ministères dotés d'implantations déconcentrées sur l'ensemble du territoire.

Cet effort fait par le Gouvernement pour la justice est mérité : parce que jamais le besoin de justice de nos concitoyens ne s'est exprimé avec autant de force ; parce que la justice est soumise à un flux d'affaires en forte croissance depuis un quart de siècle ; parce qu'il faut répondre à l'insatisfaction des usagers du service publics de la justice devant ses lenteurs et ce qu'ils ressentent comme de l'archaïsme. Bien évidemment les crédits supplémentaires ne peuvent être la seule solution aux attentes fortes des Français. Ils doivent être complétés par des réformes de fond.

Les moyens budgétaires sont néanmoins une réponse indispensable à la bonne marche du service public de la justice. Vous connaissez tous son encombrement, l'insuffisance des moyens d'accueil et d'orientation, la vétusté de nombreuses prisons et tribunaux, les conditions de travail de ses personnels, l'insuffisance de ses moyens humains ou matériels...

La justice est rendue par des hommes et des femmes, assistés de collaborateurs indispensables au respect des procédures et des formes. Dire le juste et l'injuste, peser la faute et ses circonstances ne sera jamais réductible à des règles et des barèmes. La justice doit d'abord être rendue par des femmes et des hommes formés, disponibles, indépendants.

C'est pourquoi je me réjouis de proposer la création de 762 emplois pour la justice, selon la répartition suivante : 300 pour les services judiciaires, dont 70 magistrats et 230 fonctionnaires de greffes ; 300 pour l'administration pénitentiaire dont 200 pour la réforme du milieu ouvert ; 100 pour la protection judiciaire de la jeunesse ; 62 pour les juridictions administratives, dont 21 magistrats.

Cette hausse est d'autant plus significative que j'ai obtenu le dégel intégral de 600 emplois en 1997 ; ce sont donc près de 1 400 agents supplémentaires dont va pouvoir disposer mon ministère.

Pour l'équipement, il figure également parmi les ministères les plus favorisés avec une augmentation des autorisations de programme de 26 %, laquelle permettra le lancement d'une première tranche de construction de nouveaux établissements pénitentiaires indispensables pour faire face à la surpopulation carcérale.

Votre rapporteur pour avis pour l'administration centrale et les services judiciaires, M. Floch, a qualifié l'année 1998 comme étant celle d'une « embellie budgétaire ». Je reprends volontiers à mon compte cette métaphore.

Ce budget de priorité est aussi un budget équilibré et sincère.

Sa progression est équilibrée car le service public de la justice forme un tout. Pour son bon fonctionnement, il est important que les moyens de chaque secteur évoluent d'une façon équilibrée. Tel sera bien le cas en 1998 puisque l'augmentation des crédits sera de 4,71 % pour les juridictions judiciaires ; 3,52 % pour les services pénitentiaires et 4,14 % pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Un effort est également marqué au profit des juridictions administratives, qui connaissent une hausse de leur budget de plus de 7 %, mais cet écart par rapport à la moyenne tient aux crédits obtenus pour mettre en œuvre la réforme statutaire issue de la loi du 25 mars 1997, dont je rappelle qu'elle a été votée à l'unanimité par l'Assemblée.

Par ailleurs, il importe que les progressions soient aussi équilibrées entre les différents moyens dont le service public de la justice a besoin pour fonctionner : personnel, crédits indemnitaires et statutaires, crédits de fonctionnement courants, crédits d'équipements.

Je rappelle, car cela n'est pas très connu, que si la loi de programme pour la justice du 6 janvier 1995 a prévu des emplois et des autorisations de programme, elle n'a envisagé ni crédits de fonctionnement ni mesures pour les personnels.

C'est pourquoi j'ai tenu à ce que le budget pour 1998 permette non seulement de combler les retards observés en 1997 pour le personnel et l'équipement, mais aussi de dégager des mesures d'accompagnement. La hausse proposée des crédits de fonctionnement pour 1998 est là pour soutenir la croissance de l'activité de mon ministère.

Déduction faite des emplois prévus pour les futurs établissements pénitentiaires – 1 750 – qui seront créés à partir de l'année 1999, le taux d'exécution de la loi de programme en emplois est de 67 %.

Pour l'équipement, avec plus de 1,7 milliard de francs d'autorisations de programme au projet de loi de finances pour 1998, le taux d'exécution de la loi de programme est de 77 % : il permet de revenir à un rythme d'exécution normal.

Un budget équilibré, mais aussi sincère : il n'y a pas de trompe-l'œil dans les augmentations d'emplois et de crédits présentées dans le projet de loi de finances pour la justice.

D'abord, toutes les progressions sont de vraies progressions. Les 762 créations d'emplois ne sont, contrairement aux années précédentes, affectées par aucune mesure d'économie ; ce sont donc aussi 762 créations nettes d'emplois que je vous propose. Il en est de même, pour les crédits de fonctionnement général : au budget de 1997, il y avait des économies importantes – 81 millions de francs – et la principale mesure positive résultait du transfert de la charge des frais postaux. En 1998, je vous propose une hausse de 158 millions de francs des moyens de fonctionnement disponibles pour les services.

Les mesures d'ordre statutaire ou indemnitaire obtenues pour les personnels de la justice en 1998 représentent 74 millions de francs, à comparer, à une diminution de 13 millions de francs en 1997 si l'on déduit le protocole interministériel de revalorisation de la fonction publique, dit « protocole Durafour », appliqué de 1991 à 1997.

En équipement, le projet de loi de finances pour 1998 non seulement inscrit des autorisations de programme en forte hausse, mais il renoue avec la croissance des crédits de paiement qui augmentent de 80 millions de francs, alors qu'ils avaient diminué d'un même montant en 1997.

Par ailleurs, l'utilisation des emplois et des crédits de 1998 ne sera pas obérée par des contraintes de gestion.

Tout d'abord, il n'y aura pas de reports de charges de fonctionnement ou de recrutement de 1997 sur 1998. J'ai en effet obtenu la levée intégrale du gel de 180 millions de francs de crédits de fonctionnement et de 600 emplois budgétaires, qui affectait, depuis le début de l'année 1997, la gestion de mon ministère. Le ministère de la justice a ainsi été le seul à voir son budget totalement épargné au titre de la gestion 1997 par les annulations de crédits, marquant ainsi la priorité forte que lui accorde le Gouvernement.

En outre, je n'ai pas l'intention de mettre en œuvre, en 1998, des réformes induisant des charges que mon budget ne me permettrait pas de couvrir. La réforme de la justice qui vous sera soumise dans les semaines à venir exigera des moyens nouveaux. J'attacherai une attention particulière à ce que ceux-ci soient disponibles avant la mise en œuvre effective des réformes.

Je tiens, comme votre rapporteur pour avis, M. Floch, à ce que la réforme des cours d'assises soit menée jusqu'à son terme, mais pas au prix de dysfonctionnements nouveaux pour la justice quotidienne. Je réfléchis d'ores et déjà à la manière d'instituer un possible réexamen des jugements d'assises, non par la création de tribunaux criminels départementaux, comme le prévoyait la réforme que mon prédécesseur avait initiée, mais selon un système moins coûteux.

J'ai choisi de concentrer les moyens obtenus autour de quelques priorités fortes, afin de remédier à certains dysfonctionnements de l'institution et d'améliorer le service offert à nos concitoyens : la jeunesse, par la protection des mineurs en danger et la réponse à la délinquance des jeunes ; la justice quotidienne, par l'amélioration des

conditions de fonctionnement des juridictions, la présence dans les quartiers sensibles et la modernisation des tribunaux ; la modernisation enfin de l'administration et des établissements pénitentiaires pour améliorer les conditions de vie des détenus et les conditions de travail des personnels.

Première priorité, la jeunesse. Nous partageons tous la même indignation devant la violence et le crime, mais cette indignation est redoublée lorsque les victimes en sont des enfants. Après des décennies de silence et d'indifférence, une prise de conscience collective se développe de l'existence et de l'importance des sévices dont sont victimes les enfants, et malheureusement quatre fois sur cinq dans leur famille.

La question de la protection de la jeunesse est double ; elle est celle de la jeunesse en danger mais également, et de manière accrue ces dernières années, celle de la jeunesse délinquante. Les statistiques en la matière sont difficiles à décrypter, mais le sentiment qui prévaut chez nos compatriotes est que le phénomène s'accroît, et la précocité et la violence des actes commis marquent, tant comme le sentiment d'impunité, une exaspération de ce problème.

Ces deux questions doivent être traitées simultanément : bien qu'il soit indispensable de ne pas confondre dans un même élan les enfants victimes et les enfants délinquants, trop souvent la limite entre les deux catégories se brouille dans les itinéraires des jeunes à la dérive.

Les jeunes en danger ou en particulière difficulté d'insertion pris en charge par l'Etat et les départements sont environ 120 000 dans notre pays. Les jeunes délinquants pris en charge par le seul Etat sont environ 17 000. Enfin, toutes les mesures prises par les juges des enfants en faveur des jeunes majeurs sont payées par l'Etat.

Les juridictions des mineurs traitent les jeunes en utilisant une palette de mesures très larges : l'assistance éducative, le placement en hébergement ou dans les familles d'accueil, la liberté surveillée, la réparation et, dans les situations les plus graves, l'incarcération.

Selon les chiffres encore provisoires pour 1996, 35 245 jeunes se trouvaient pris en charge par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, soit presque 5 000 de plus que fin 1994 ; il est donc indispensable que les moyens du ministère dans ce domaine soient reforcés.

C'est pourquoi, dans l'ensemble des secteurs du ministère, la priorité est mise sur la prise en charge des enfants et des mineurs, par des actions de prévention adaptées aux formes nouvelles d'agressions dont ils sont victimes, et par une répression prenant en compte des formes de violence et de délinquance nouvelles. La mise en œuvre de cette priorité passe également par une présence quotidienne accrue de la justice dans les zones et les quartiers difficiles. Elle nécessite dans tous les domaines des personnels formés au traitement de cette population : avec 100 créations d'emplois, dont la moitié d'éducateurs, la protection judiciaire de la jeunesse connaît la hausse d'effectifs la plus rapide du ministère.

Ce souci de la jeunesse se traduit également par l'accroissement du nombre de juges pour enfants et de juges des affaires familiales, par l'affectation de 50 surveillants spécialement formés pour les quartiers de mineurs dans les établissements pénitentiaires. Les emplois-jeunes permettront également de venir renforcer le secteur associatif habilité qui prend en charge l'essentiel des mesures décidées par le juge.

Des mesures statutaires et indemnitaires importantes vont permettre d'assurer une meilleure organisation territoriale de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

La création de nouveaux foyers d'hébergement et la rénovation des foyers existants devra améliorer les conditions de vie des jeunes pris en charge. Aussi 71 millions de francs de crédits de paiement seront-ils consacrés à la rénovation et à l'extension des structures d'accueil.

Les crédits de fonctionnement du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse seront en hausse de 17 millions de francs pour faire face à l'augmentation des mesures qui lui sont confiées par les juges.

Pour nécessaire que soit l'augmentation des moyens, je pense, comme votre rapporteur pour avis pour les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse, M. Gerin, que celle-ci doit s'accompagner d'une réflexion de la société tout entière sur les réponses à apporter à ces situations d'échec social. C'est dans cet esprit que j'aborde le problème des unités à encadrement renforcé.

Le précédent gouvernement avait décidé la création de cinquante unités à encadrement éducatif renforcé – UEER – pour répondre au traitement des jeunes délinquants de plus en plus difficiles à maîtriser. Le dispositif des unités à encadrement éducatif renforcé a cristallisé dès sa mise en place, en 1996, de fortes interrogations des professionnels concernés, juges des enfants ou éducateurs. La naissance des UEER sous le signe de la répression a brouillé leur mission éducative et nuit à leur bon fonctionnement. C'est pourquoi j'ai demandé que les seize premières unités mises en place et actuellement en service fassent l'objet d'une évaluation sans préjugé.

Par une lettre de mission du 16 septembre 1997, le ministre de l'emploi et de la solidarité, le ministre de l'intérieur et moi-même avons demandé à nos inspections générales respectives, l'IGAS, l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale de l'administration, de procéder à une mission conjointe sur la prise en charge en hébergement des mineurs délinquants, notamment dans les UEER, mais également, je dois le souligner, dans les foyers spécialisés. Il nous faut probablement inventer des solutions diversifiées, mieux adaptées aux comportements difficiles des multirécidivants.

Deuxième priorité : améliorer le fonctionnement de la justice quotidienne. Il est indispensable, que les juridictions soient mises en position de répondre à l'accroissement du contentieux civil et à la nécessité d'améliorer les réponses apportées aux délits pénaux. Depuis vingt ans les magistrats rendent, chaque année, deux fois plus de jugements. On ne le dit pas suffisamment. Je tiens à l'affirmer devant votre assemblée. Je veux aussi leur rendre hommage ainsi qu'aux fonctionnaires qui les assistent, pour les efforts considérables qu'ils ont consentis dans des conditions souvent difficiles.

Au civil, le nombre des affaires nouvelles au fond a continué à augmenter en 1996. Le nombre d'affaires civiles nouvelles devant les cours d'appel a quant à lui connu pour la première fois une légère baisse en 1996. Le nombre d'affaires terminées au cours de l'année a connu une hausse de 2,6 %. Cependant, les stocks d'affaires en cours augmentent fortement et les délais s'allongent pour atteindre en moyenne quinze mois et demi. Devant les tribunaux de grande instance, le nombre d'affaires nouvelles au civil a progressé de 2 % et celui des affaires terminées de 1,5 %. En dépit d'une augmentation

du stock d'affaires en cours, les délais ont très légèrement diminué, passant de 8,9 mois en 1995 à 8,8 mois en 1996.

Au pénal, si l'activité globale n'évolue pas sensiblement par rapport aux années précédentes, les classements sans suite des procès-verbaux à auteur connu ont diminué de 21 % en 1996 et les procédures alternatives aux poursuites ont augmenté de près de 9 %.

En face de l'évolution du contentieux, l'accroissement du nombre de magistrats et de leurs collaborateurs répond à une double exigence : ne pas laisser perdurer les situations intenablement que connaissent certaines juridictions, en particulier les cours d'appel où les délais sont particulièrement longs ; répondre à l'exigence de juges spécialisés plus nombreux pour suivre l'évolution du volume des contentieux, en particulier les juges pour enfants et les juges des affaires familiales.

Les effectifs obtenus et les choix réalisés dans l'affectation des moyens vont dans le sens de ces exigences : ainsi, 70 magistrats – la plus forte progression depuis dix ans – vont être affectés dans les cours d'appel les plus encombrées et permettront d'augmenter le nombre de juges pour enfants et juges des affaires familiales ; de la même façon, 230 fonctionnaires de greffes, après une année 1997 marquée par une diminution des postes de greffiers et le blocage des recrutements, viennent compléter le dispositif ; enfin, 220 assistants de justice s'ajoutent aux 330 déjà en place.

Par ailleurs, 3 500 emplois-jeunes vont permettre d'assister la justice dans ses missions : faciliter l'accès au droit, aider les personnes les plus fragiles, assister les personnes en charge des missions présentielles, renforcer les maisons de justice.

J'attache une attention particulière à ce dispositif qui constitue pour mon ministère une occasion exceptionnelle de mieux insérer la justice dans la cité et de la rapprocher de son public. De nombreuses fonctions aujourd'hui négligées, faute de personnel formé et disponible, seront renforcées pour améliorer la relation de la justice avec son environnement et démultiplier son action au plus près du terrain.

Les personnels bénéficient de mesures catégorielles significatives.

En effet, les personnels de la justice connaissent des évolutions de leur métier. C'est le cas pour les greffiers en chef auxquels sont confiés des fonctions nouvelles : établissement des certificats de nationalité ou surveillance des comptes de tutelle. Nous poursuivons les réflexions sur l'enrichissement de leurs tâches. Mais ils connaissent aussi des conditions de travail délicates, en particulier dans la pénitentiaire en raison de la surpopulation carcérale et de l'apparition de nouveaux types de violence. Ils doivent enfin faire face à des publics de plus en plus difficiles, par exemple dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse en raison de la disparition des noyaux familiaux et de l'émergence de formes de délinquance précoce nouvelles.

Ces évolutions au plan des métiers comme au plan des responsabilités doivent par conséquent se traduire dans les statuts et les régimes indemnitaires. C'est la raison pour laquelle les personnels de greffes bénéficieront d'un point indemnitaire supplémentaire, soit une augmentation de 5 % de leurs primes. Diverses mesures indemnitaires et statutaires sont obtenues pour les personnels de direction et les personnels techniques et administratifs de la pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Quant à la réforme du statut des magistrats, destinée à

lutter contre le blocage des carrières, elle va faire l'objet dès cette année de l'ouverture d'une discussion interministérielle qui n'avait pas été engagée jusque-là. Enfin, la réforme du statut des conseillers de tribunaux administratifs que vous avez votée en début d'année, mesdames, messieurs les députés, sera financée en 1998. Elle marquera une amélioration sensible pour la carrière des 600 conseillers en charge du contrôle juridique de l'administration centrale et locale.

Les crédits pour le fonctionnement courant des juridictions sont également en augmentation. Les juridictions, nous le savons, manquent de moyens, notamment de communication et de déplacement. Nombre de magistrats, ne disposant ni de secrétariat ni de boîte vocale, sont, de ce fait, difficilement joignables ; bien des procureurs de permanence ne disposent pas de véhicule de service.

En 1997, les crédits de fonctionnement des juridictions avaient diminué de 57 millions de francs. En 1998, ils augmenteront de 51 millions de francs.

Ces moyens supplémentaires permettront d'améliorer l'accueil du public, d'offrir de meilleures conditions de travail au personnel, notamment au niveau de l'informatique et de la documentation, de doter la justice de moyens permettant d'assurer sa mobilité, sa permanence, son accessibilité, indispensables pour accroître sa présence sur le terrain : contrôle des gardes à vue et de la police judiciaire, politique de la ville, à laquelle, vous le savez, je tiens beaucoup.

Des crédits seront dégagés pour permettre de développer les mesures de médiation et de conciliation assurées par les associations habilitées par la justice.

S'agissant de la modernisation des tribunaux, la baisse des crédits d'équipement en 1997, en raison de l'étalement sur une année supplémentaire de la loi de programme de 1995, avait contraint à retarder, l'an dernier, de grandes opérations dont le lancement était imminent à Grenoble, Avignon et Fort-de-France. J'ai obtenu une hausse des autorisations de programme de 26 % et des crédits de paiement de 6 %, qui permettra de relancer en 1998 ces trois grandes opérations.

Mais j'ai tenu également à ce que la relance des grandes opérations judiciaires ne se fasse pas au détriment des autres tribunaux pour lesquels des travaux de sécurité et de mise aux normes sont nécessaires. Il n'est pas normal que des tribunaux menacent ruine ou soient mis en demeure de fermer par les commissions de sécurité. Aussi, en 1998, 470 millions de francs de crédits de paiement seront-ils inscrits à cette fin, contre 286 millions de francs en 1997.

Les juridictions administratives contribuent de manière déterminante au contrôle de légalité des actes des collectivités locales et au respect du droit par les administrations. En 1996, les affaires nouvelles ont diminué de 2 % devant les tribunaux administratifs et de 18 % devant le Conseil d'Etat, alors qu'elles avaient encore connu une augmentation en 1995. En revanche, la progression devant les cours administratives d'appel reste forte en raison principalement du transfert des compétences.

Les délais de jugement restent stables par rapport à l'année précédente au Conseil d'Etat – dix-huit mois –, devant les tribunaux administratifs – vingt-trois mois –, mais augmentent fortement devant les cours administratives d'appel – trente-six mois contre dix-neuf mois en 1995. Cette situation me préoccupe et est effectivement inquiétante ; elle devrait toutefois s'améliorer à partir de 1998, compte tenu de la création de la nouvelle

cour administrative d'appel de Marseille, le mois dernier, et de la modification, par la loi du 25 mars 1997, des conditions exigées pour la nomination des magistrats dans les cours administratives d'appel.

Outre le financement de la réforme du corps des conseillers de tribunaux administratifs, que j'ai déjà mentionné, le budget 1998 permettra la création de vingt et un postes de magistrats, de quinze postes de magistrats à titre temporaire, de trente-deux greffiers et de huit personnels administratifs.

Troisième priorité de ce budget, la modernisation de l'administration pénitentiaire est confrontée, comme les services judiciaires, à une pression très forte. Le nombre de détenus, en raison de l'augmentation des longues peines prononcées et de leur allongement, n'a cessé de s'accroître depuis vingt ans.

L'importance de la population carcérale et l'insuffisance des structures d'accueil créent une surpopulation qui accroît la difficulté et la pénibilité de la tâche des personnels de l'administration pénitentiaire qui effectuent, on ne le dira jamais assez, un métier difficile. Sur les neuf premiers mois de 1997, la population pénale incarcérée a été en moyenne de 56 528 détenus. Le nombre de détenus en 1996 a augmenté de moins de 1 % par rapport à 1995 ; en 1997, il paraît stabilisé.

La population pénale suivie en « milieu ouvert » – qui ne passe pas la nuit en prison – augmente fortement : elle était de 117 000 au 1<sup>er</sup> janvier 1997 contre 105 000 en janvier 1996. Le développement des peines alternatives à l'incarcération, outre qu'il contribue à réduire la surpopulation carcérale, permet d'améliorer les conditions de réparation aux victimes et à la société, ainsi que les chances de réinsertion. C'est pourquoi l'accent doit être mis sur le développement du milieu ouvert, nécessaire pour suivre l'exécution des peines.

La difficulté tient également à la personnalité des détenus. Nombreux sont ceux qui souffrent de troubles psychiatriques. Le nombre de toxicomanes et les problèmes de dépendance en prison sont le lot quotidien des personnels de l'administration pénitentiaire, sans même parler des personnes contaminées par le virus du sida, dont, heureusement, le nombre décroît aujourd'hui.

Face à ces problèmes, j'ai décidé de retenir deux options fortes : moderniser les établissements pénitentiaires en lançant une première tranche de trois établissements ; concentrer l'essentiel des emplois nouveaux obtenus en 1998 au milieu ouvert pour permettre d'assurer un meilleur suivi des détenus, une politique d'individualisation des peines, un suivi social et médical plus efficace, en particulier pour les délinquants sexuels.

Pour le programme immobilier pénitentiaire, 810 millions de francs d'autorisations de programme seront affectés à la construction d'une première tranche de trois établissements pénitentiaires permettant de fermer des prisons vétustes et d'augmenter les capacités d'accueil.

Les centres de semi-liberté qui existent aujourd'hui sont insuffisamment occupés en raison de l'inadaptation de leur localisation – ils sont souvent éloignés des centres villes et des nœuds de communication – ou du fait que leur mode de fonctionnement dans l'enceinte des centres de détention ne permet pas la souplesse nécessaire pour des détenus travaillant à l'extérieur.

C'est pourquoi un programme de construction de centres de semi-liberté mieux défini et mieux localisé va être lancé et une réflexion engagée sur la possibilité d'accueillir dans ces centres des détenus condamnés à de

courtes peines, afin d'améliorer leur utilisation. Aujourd'hui au nombre de douze, leur nombre sera significativement augmenté au cours des années à venir.

Nous allons également accélérer la réforme du milieu ouvert, des comités de probation et d'assistance aux libérés.

La réforme du milieu ouvert a été initiée en 1996. Dans la loi de finances pour 1997, seulement quarante postes budgétaires lui ont été consacrés. Je tiens à ce que l'année 1998 marque de manière définitive sa mise en œuvre afin d'améliorer l'individualisation du suivi des peines et de favoriser la réinsertion des détenus.

A cette fin, 200 des 300 emplois obtenus pour l'administration pénitentiaire seront consacrés à la réforme des comités de probation et d'assistance aux libérés et l'engagement de réformes statutaires va permettre d'accompagner cette évolution.

Je compte beaucoup sur la réforme des comités de probation et d'assistance aux libérés pour contribuer à remédier à la surpopulation carcérale. Les dispositions du code de procédure pénale sont insuffisamment appliquées en raison du manque de personnel qui se consacre au suivi des détenus. Le développement d'alternatives à l'incarcération – travaux d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve, semi-liberté – est également un enjeu essentiel.

Je veux aussi que soit assuré un meilleur fonctionnement de l'ensemble des établissements.

Afin de prolonger dans les établissements pénitentiaires les efforts consacrés à la jeunesse, cinquante postes de surveillants sont consacrés aux quartiers des mineurs afin de répondre aux exigences d'encadrement très particulières de cette population de détenus. Or le recours à l'incarcération pour les mineurs, on ne le sait pas suffisamment, s'accroît depuis plusieurs années.

Les autres centres et quartiers de détention ne sont pas oubliés pour autant. J'ai décidé de leur affecter les 248 postes de surveillants rendus disponibles par le dégel des emplois, obtenu en septembre. Ils vont renforcer l'ensemble des établissements de l'administration pénitentiaire.

Des moyens de fonctionnement supplémentaires, 77 millions de francs, permettront d'améliorer l'hygiène et la sécurité dans les établissements, où de gros besoins existent. La prison ne doit pas, en effet, doubler la peine privative de liberté par des conditions de détention qui font trop souvent offense à la dignité de la personne. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.)*

En conclusion, si des moyens supplémentaires sont nécessaires pour assurer un fonctionnement normal de la justice – des délais de jugement raisonnables, des réponses pénales adaptées, des conditions de détention acceptables – celle-ci ne répondra aux défis auxquels elle est confrontée que par la mise en œuvre de réformes ambitieuses :

Premièrement, la réforme de la carte judiciaire pour adapter la répartition des implantations judiciaires aux demandes et à la géographie de la population, qui sera engagée avec méthode. Une mission ministérielle est prévue dans le projet de loi de finances à cette fin. Je sais, mesdames, messieurs, que vous souhaitez cette réforme en général et la craignez parfois en particulier. *(Sourires.)* Je tiens à vous dire qu'elle fera l'objet d'une concertation avec vous, d'une adaptation aux réalités de chaque situation locale et que tout sera fait pour préserver une justice de proximité et de qualité.

**M. Alain Turret.** Très bien !

**Mme le garde des sceaux.** Deuxièmement, des efforts de gestion : une large déconcentration de la gestion dans les juridictions autour des services d'administration régionale, dans les directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse comme de la pénitentiaire ; le développement de l'évaluation, la création de tableaux de bord et de gestion et la signature de contrats de modernisation ; enfin, un renforcement du rôle de l'inspection générale des services judiciaires.

Troisièmement, l'augmentation des réponses non juridictionnelles, qui doivent être favorisées : des crédits destinés à la médiation et la conciliation sont prévus à cette fin dans le projet de loi de finances pour 1998. Les 3 500 emplois-jeunes que la justice s'est engagée à accueillir permettront d'accentuer cet effort. La demande de justice ne peut être la seule réponse à tous les maux de la société et à tous les aspects de la crise sociale que nous connaissons. Il faut diversifier nos réponses, aider à la résolution des litiges en amont de la justice, éviter le recours au juge lorsqu'il apparaît excessivement formel et développer de nouvelles pratiques.

Quatrièmement, la présence accrue de la justice dans les banlieues et les quartiers difficiles, tant pour les actions de prévention que pour la répression et la prise en charge des victimes. La répartition inadaptée des moyens sur le territoire et le vieillissement de la carte se traduisent par la pénalisation des zones péri-urbaines les plus dynamiques dont les équilibres sociaux sont justement les plus fragiles. C'est pourquoi il est indispensable que la justice soit présente dans les banlieues, là où le besoin de repères, de médiation et de la loi est aujourd'hui le plus criant.

Le projet de loi de finances pour 1998 marque une relance de l'effort pour la justice. C'est un premier pas. Je souhaite qu'il y en ait d'autres dans les années à venir pour que la place accordée à la justice dans le budget de l'Etat lui permette d'accomplir pleinement l'ensemble de ses missions et de retrouver la confiance des Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe communiste.*)

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

**M. Patrick Devedjian, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Madame le garde des sceaux, le niveau financier du budget de la justice ne mérite ni indignité ni excès d'honneur. Les crédits progressent, en effet, de 4,03 %, ce qui n'est pas si mal, mais il est inutile, monsieur Floch, de faire un cocorico en comparant à l'année dernière où, il est vrai, la progression était réduite : elle était de 6,06 % l'année précédente. Les crédits affectés à la justice par chacun des gouvernements sont généralement assez faibles. Chacun fait un petit effort emblématique mais, sous tous les gouvernements, la France consacre moins d'argent à sa justice qu'à ses anciens combattants. Cela peut se justifier mais, à quelques centaines de millions près, il en est toujours ainsi.

La vérité est donc plus prosaïque et, plutôt que de m'attarder sur les mérites comparés des différents budgets et sur les efforts des uns et des autres, je voudrais plutôt regarder ce qu'on fait de cet argent, car c'est ce qui me paraît l'essentiel.

Pendant longtemps, par exemple, les crédits votés n'ont pas été consommés en totalité. M. Marcellin, l'un de nos précédents rapporteurs, aimait à le rappeler chaque année dans son rapport. Quel que soit le niveau des crédits, tout n'était pas consommé.

En fait, les moyens sont dilués, éclatés, sur une carte judiciaire archaïque, vous l'avez rappelé, madame le garde des sceaux, qui empêche la plupart des juridictions d'atteindre le nombre de magistrats nécessaires à leur bon fonctionnement.

L'informatisation est en retard. A peine en cours d'installation et en rodage, la chaîne pénale n'est pas tout à fait achevée. Quant à la chaîne civile, elle n'a pas encore démarré. Le modèle informatique reste très largement concentré et, pour déplacer le simple câble d'un micro-ordinateur, un tribunal doit remonter jusqu'à la cour d'appel. On se souvient des mésaventures de la chancellerie qui avaient amené la perte, dans le domaine de l'informatique, de plus de 300 millions de francs et qui ont valu la mise en examen de magistrats qui n'avaient pas su respecter les règles élémentaires pour lesquelles ils jugent les chefs d'entreprise.

Les magistrats sont peu formés à la gestion et au management moderne, formés en général sur le tas avec une toute petite formation continue pratiquée à Bordeaux et parfois un peu à Paris, et pratiquement pas de formation initiale à l'ENM.

On peut se demander, madame le garde des sceaux, s'il ne conviendrait pas de créer un corps d'administrateurs de la justice ou de transformer, en le valorisant, le métier de greffier en chef.

Il ne sert à rien de se féliciter des créations d'emplois de magistrats quand le cadre théorique n'est même pas pourvu. A Evry, par exemple, où je me suis rendu, l'effectif théorique est de soixante magistrats pour le siège, l'effectif réel de quarante-sept. Le déficit est considérable. Il ne sert donc à rien d'augmenter l'effectif théorique, il faut d'abord pourvoir l'effectif actuel.

**M. Jean-Luc Warsmann et M. Henri Plagnol.** Absolument !

**M. Patrick Devedjian, rapporteur spécial.** Pour le parquet, l'effectif devrait être de vingt, il est aujourd'hui de seize, après avoir été de quatorze.

Je sais bien qu'il faut trois ans pour former un magistrat, mais pourquoi refuser systématiquement le recrutement latéral, des avocat, par exemple, ou des juristes d'entreprise qui viendraient apporter un peu d'oxygène ?

**M. Jacques Peyrat.** Tout à fait !

**M. Patrick Devedjian, rapporteur spécial.** Votre gouvernement aura-t-il la même attitude ? On parle, pour le Conseil supérieur de la magistrature, d'une minorité de magistrats et de non-professionnels en majorité. Pourquoi ne pas mettre aussi un peu d'oxygène dans le corps des magistrats ? Ces dernières années, la moyenne des recrutements latéraux a été de l'ordre de trois. Là encore, on le voit bien, il y a souvent beaucoup de corporatisme.

Les effectifs sont également lourdement handicapés par des détachements très nombreux. J'aimerais avoir quelques éclaircissements sur ce point mais j'imagine qu'ils sont supérieurs à 250. Je ne suis pas hostile aux détachements parce qu'ils permettent aux magistrats de sortir de leur spécialité et de voir autre chose. Le problème, c'est que certains sont de très longue durée. On peut imaginer des détachements de trois ans mais, au-delà, c'est l'administration de la justice elle-même qui en pâtit.

Ce budget, madame la garde des sceaux, donne le sentiment de consentir un effort très important mais, d'une certaine manière, destiné à emplir le tonneau des Danaïdes. Je ne vois pas, en effet, à travers les dispositions budgétaires – mais vous avez commencé à nous éclairer un peu dans votre discours introductif et j'imagine que nous aurons d'autres éclaircissements dans ce débat – quelles réformes sont prévues et quelles réformes sont financées.

Par exemple, je ne vois rien sur la simplification des procédures propre à endiguer l'afflux que vous avez justement dénoncé. Le rapport Coulon a fait des propositions intéressantes en ce sens. Il faut peut-être des crédits pour les mettre en place mais c'est tout de même un début de réponse.

Je m'inquiète aussi de la manière dont sera abordée la réforme de la carte judiciaire. Tous vos prédécesseurs ont reculé devant la difficulté de la tâche. Je suis convaincu que vous aurez beaucoup de courage, j'ai suffisamment d'estime pour vous pour le croire, mais la tâche est considérable. S'attaquer à la carte judiciaire de façon globale, c'est se heurter en réalité à tous les conservatismes et les coaguler, ceux des magistrats, ceux des élus locaux naturellement – un grand nombre d'entre nous, vous avez raison, sont réticents devant une réforme qu'ils acceptent en théorie et d'une manière générale – ceux des avocats aussi, ceux d'un nombre considérable de gens qui s'accommodent assez bien de la situation actuelle.

M. Badinter avait voulu réformer la détention provisoire en confiant à une formation collégiale le jugement de mise en détention. Cette réforme n'a pu fonctionner – non seulement parce qu'on manquait d'effectifs mais parce qu'un nombre considérable de tribunaux n'avaient pas un effectif de magistrats suffisant pour mettre en place cette collégialité. Trop de tribunaux ont en effet des effectifs dilués. Il est donc clair que, si l'on veut améliorer la productivité, l'efficacité de l'administration judiciaire, il faut réformer la carte judiciaire dont la seule justification est l'histoire. Elle date de l'Ancien Régime et traduit un certain nombre de pesanteurs.

Je m'inquiète donc de la démarche qui consiste à vouloir régler ce problème d'un coup – même s'il y a une grande concertation – et non à s'y attaquer modestement, pan par pan, département par département, juridiction par juridiction, en négociant, en se concertant aussi. Si, pendant la durée de votre gouvernement, vous réussissiez à réaliser 10 à 20 % de la tâche, vous auriez largement mérité de la patrie, croyez-moi. Vous voulez tout faire, bravo, mais je suis sceptique.

Où en est la réforme de l'appel en matière criminelle ? Il n'y a rien dans votre budget sur ce sujet. Vous souhaitez une autre démarche que celle envisagée par M. Toubon. Très bien, mais laquelle ? Je me permets de vous dire qu'il y a urgence parce que, dans ce domaine, on a fait naître des espoirs, on a fait croire à des justiciables passant en cour d'assises ou devant y passer qu'ils pourraient bénéficier d'un appel. Tout retard dans la constitution de cette juridiction d'appel s'apparente à un déni de justice – même si le mot est un peu fort –, à l'encontre de ceux qui, lorsque les procédures ont été engagées, pouvaient légitimement espérer bénéficier d'un double degré de juridiction en matière criminelle.

Dans le domaine de l'instruction, vous avez expliqué qu'il fallait retirer au juge d'instruction la mise en détention provisoire. Comme vous avez raison, comme je vous approuve ! D'autres aussi ont essayé, avec plus ou moins de difficultés. Mais quels moyens prévoyez-vous dans ce domaine ? Où sont-ils dans ce budget ? Avec quels effec-

tifs va-t-on le faire ? A qui allez-vous confier ce jugement qui sera retiré au juge d'instruction ? Peut-on avoir quelques éclaircissements ? En tout cas, on ne le voit pas.

Une chose m'inquiète beaucoup. Notre pays, on ne le dit pas – c'est le chiffre noir de la justice – met vraisemblablement en prison chaque année plus de 2 000 personnes innocentes au sens juridique du terme : 1 231 personnes sortent de prison avec un non-lieu, un acquittement ou une relaxe – ce sont les chiffres officiels, avoués par la Chancellerie – mais il y a lieu d'ajouter tous ceux qui ont été mis en liberté, qu'on appelait autrefois provisoire, pendant le cours de l'instruction et qui, ultérieurement, parfois très longtemps après leur détention parce que l'affaire s'est enlisée, sont acquittés, relaxés ou bénéficient d'un non-lieu. On dépasse donc, selon moi, le chiffre des 2 000 personnes considérées comme innocentes. Quoi qu'il en soit, il serait bon de connaître ce chiffre noir de la justice française. Cela rendrait plus évidente la nécessité de réformes de la mise en détention provisoire, qui est la véritable cause de cette atteinte aux droits de l'homme.

Venons-en à la réforme sur l'indépendance du parquet. Personnellement, je ne le cache pas une seconde, je suis pour que le Conseil supérieur de la magistrature nomme les procureurs de la République et les procureurs généraux dans les mêmes conditions que les magistrats du siège.

Cette réforme est emblématique. Mais quels moyens budgétaires nouveaux suppose-t-elle ? Que va-t-il se passer ? Je ne vois rien.

Et puis, derrière le problème médiatique de l'indépendance des magistrats du parquet, se cache celui de l'ordonnancement financier. Sauf à Paris où il est autonome, dans la plupart des ressorts de tribunaux, le parquet est proprement sous la dépendance du siège. Je connais un tribunal dans lequel le président a coupé l'eau chaude aux magistrats du parquet ! Que devient l'indépendance du parquet dans de telles conditions ? Et quand les crédits sont ordonnancés par le préfet ? Ce n'est même pas le cas de l'administration pénitentiaire qui dispose d'une chaîne d'ordonnancement financier beaucoup plus cohérente, beaucoup plus autonome et beaucoup plus rationnelle que les juridictions.

Quelle réforme nous prépare-t-on ?

Je parle de l'indépendance du parquet. Mais que se passe-t-il pour la police judiciaire, qui dépend du ministère de l'intérieur et qui est l'auxiliaire naturel du parquet. Qu'est-ce que l'indépendance du parquet sans garanties sur l'indépendance de la police judiciaire ?

On nous fait de grands discours, à droite comme à gauche, sur l'indépendance du parquet. Mais personne ne dit que le ministère de l'intérieur conserve la haute main sur la gestion de la police judiciaire, au prix d'une « cuisine » souvent inavouable. Une véritable réforme du parquet passe donc aussi par une réforme de la police judiciaire, et sans doute aussi par davantage d'autorité des magistrats sur la police judiciaire. Car cette dernière est un peu comme les enfants du divorce : elle est partagée entre deux parents, le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur. Elle en retire beaucoup de liberté. C'est un problème pour notre pays.

La justice est l'administration de notre pays qui a le plus besoin de réformes. C'est d'ailleurs l'opinion des Français. Elle est la plus mal considérée de toutes, et pas seulement parce qu'elle est parfois contraignante et parce que, parfois, elle cause du tort aux administrés. Dans un

procès, il y a un gagnant et un perdant. Ils ne sont évidemment pas toujours contents. Généralement d'ailleurs, le gagnant est aussi mécontent que le perdant...

Mais même si la justice a effectivement besoin d'argent, elle a besoin aussi de réformes.

Je suis allé visiter la prison de Fleury-Mérogis. Vous le savez sans doute, madame le garde des sceaux, alors que 480 cellules sont vides parce qu'elles prennent l'eau, les autres cellules sont surchargées. Le coefficient d'occupation y atteint même 130 % ! C'est beaucoup. Autre problème : les monte-charges des cuisines sont en panne et les repas sont montés à bras-le-corps jusqu'au quatrième étage d'où, naturellement, des accidents du travail. Pourtant, on n'a prévu que 10 millions, alors qu'il en faudrait 200 pour tout remettre à niveau.

Cela dit, madame le garde des sceaux, la commission des finances a voté à l'unanimité votre budget. Je le voterai, parce qu'il représente un effort. Mais comme le disait Dominique Strauss-Kahn, peut-être dans un autre contexte, il n'y a pas que l'argent, madame, dans la vie ; il y a aussi la justice. J'ajouterai qu'il y a surtout les réformes, qui sont indispensables.

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

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame le garde des sceaux, vous nous avez présenté un bon budget. Il est en augmentation plus que sensible, de 4,03 %, comme vient de le souligner M. Devedjian. Il y a deux ans, l'augmentation était de 6 %, l'année dernière d'un peu plus de 1 %.

En comparaison avec le budget de l'Etat, qui n'augmente que de 1,36 %, sa progression par rapport à 1997 a doublé. Ce n'est pas rien. Mais je vous ai bien entendu, mon cher collègue : je ne ferai pas de cocorico. Je me contenterai d'un constat. Cessons d'abord de comparer le budget de la justice à celui des anciens combattants. Car si l'on retirait du budget des anciens combattants la masse des pensions, qui devraient être payées par ailleurs, on s'apercevrait qu'il est très modeste. Cessons aussi de faire croire aux magistrats que leur budget n'est pas suffisamment important pour les valoriser ou au personnel du ministère de la justice que la nation a peu de considération pour eux. Cela signifierait aussi que la nation a peu de considération pour ses anciens combattants. Or je ne le crois pas, car en règle générale, sur ces bancs, on se félicite lorsqu'on peut apporter un petit quelque chose à ces concitoyens-là.

Madame le garde des sceaux, j'ai parlé d'embellie ; vous avez, de votre côté, repris cette expression de marin qui désigne un moment de calme et de beau temps après la tempête. Léon Blum lui-même, lors du procès de Riom, à la question : qu'est-ce que c'est que 1936 ?, avait répondu que cela avait été une embellie pour la classe ouvrière. J'ai trouvé que l'expression était belle et qu'il fallait l'appliquer à votre budget. Car, demain, peut-être, on pourra bâtir quelque chose de nouveau sur les propositions que vous nous faites aujourd'hui.

Cette embellie budgétaire, concrétisée par d'importantes créations de postes de magistrat, les plus fortes depuis dix ans, le déblocage du programme de constructions, l'augmentation des moyens de fonctionnement, pourrait être l'image future de notre système judiciaire.

Reprenons la déclaration de politique générale du Premier ministre, le 8 juin dernier, quand il affirmait sa volonté de placer ce grand service public qu'est la justice au premier rang des responsabilités que l'Etat doit assumer sans défaillance ; il déclarait, entre autres, que « ... le respect du droit est fondamental pour la république et la démocratie. Sans lui, le lien social se dissout et les institutions sont discréditées. »

A l'issue de cette déclaration, il concrétisa ses intentions en décidant sur votre proposition, madame le garde des sceaux, de dégeler 180 millions de francs et 600 emplois prévus par les budgets précédents mais non utilisés, selon la curieuse méthode de gestion qui jouait beaucoup sur l'effet d'annonce.

L'an dernier, lors du débat budgétaire, j'avais dénoncé cette manière de faire. Je n'étais pas le seul. On avait entendu les mêmes réflexions sur les bancs de l'ancienne majorité. Je me réjouis que vous ayez mis fin à de telles méthodes de gouvernement, indignes de la République.

Un ministère doit dire clairement qu'il peut ou ne peut pas faire tel ou tel effort dans tel ou tel domaine. Il doit affirmer ses priorités, en assurer le financement et ne pas leururr à la fois nos concitoyens et ses fonctionnaires.

C'est à ce triste jeu auquel nous avons assisté, particulièrement l'an dernier. Aussi, cette année, lorsque je les ai consultés, j'ai entendu avec beaucoup d'attention et d'intérêt les organisations syndicales du ministère de la justice condamner unanimement de telles pratiques, ajoutant même avec raison qu'il est inutile d'engager des réformes sans prévoir les moyens nécessaires à leur application. J'ai cru comprendre, madame le garde des sceaux, à la lecture de vos déclarations, que c'était votre premier souci.

Mais si l'on peut et l'on doit se satisfaire aujourd'hui du projet de budget, il ne saurait, de l'avis de la commission des lois, être suffisant pour mettre sur pied une politique moderne de la justice, trop longtemps différée.

Une telle politique doit s'appuyer sur l'évolution de principes forts, comme l'indépendance de la magistrature vis-à-vis des pouvoirs. De tous les pouvoirs : le politique, l'économique, le médiatique, les grands courants philosophiques ou religieux.

Tous ces pouvoirs, parfois, interféreraient dans la préparation et les décisions de justice. Préparation, décisions que nos concitoyens, de même que la grande majorité de ceux qui travaillent pour le ministère de la justice, ne conçoivent pas ainsi.

Aussi, je partage l'avis du président du Syndicat de la magistrature lorsqu'il déclare « ... l'indépendance, c'est un enjeu démocratique, pas une question réservée aux magistrats... ». Il veut dire qu'elle implique l'ensemble de la nation et que c'est à la nation de se donner, entre autres, les moyens matériels de répondre à cette trop importante question. En un mot, c'est au Parlement d'en discuter, d'en décider.

Les Français ne comprennent pas comment fonctionne leur justice. Vous l'avez dit, monsieur Devedjian, en citant des exemples dans certaines juridictions. Ils savent seulement que la justice est chère, longue à se décider, archaïque dans sa présentation.

Peu de nos concitoyens s'intéressent à la manière dont sont nommés les magistrats et encore moins au déroulement de leur carrière ; mais beaucoup savent qu'ils n'ont pas accès à une véritable société de droit, parce qu'ils ne savent pas comment utiliser ce service essentiel de régulation de la société.

Beaucoup n'imaginent le système judiciaire que comme le bras répressif de la société et lui attribuent la responsabilité majeure de ce qui est l'un de leurs droits primaires, le droit à la sécurité. Alors, ils oublient tout le volet du judiciaire civil, du judiciaire administratif. Tout du moins, leur accès étant difficile, ils utilisent mal ce qui a pourtant des conséquences majeures sur leur vie de tous les jours.

C'est pourquoi, madame le ministre, je souligne avec force le caractère responsable des choix effectués dans le budget que vous nous présentez et qui traduit de nouvelles orientations politiques.

Donner d'importants moyens supplémentaires aux services judiciaires en les affectant en priorité aux cours d'appel, cibler leur utilisation vers le traitement du contentieux social et du contentieux familial, c'est plus qu'un signe fort. C'est le début d'une volonté affirmée de diminuer enfin la durée moyenne du règlement des affaires mises en jugement d'appel dans ces deux domaines essentiels pour nos concitoyens.

Alors que l'objectif fixé par la loi programme relative à la justice était de douze mois d'attente pour un jugement d'appel, ce qui est déjà bien long, alors qu'entre 1994 et 1995 nous en étions à moins de quatorze mois, en 1996, on a atteint près de seize mois. J'avais dit quinze mois et quelque chose, mais c'est plus près de seize !

Ce n'est pas étonnant, lorsque l'on sait que l'ensemble des cours d'appel avaient, au 31 décembre de cette même année, « un stock » de près de 310 000 affaires à juger et qu'elles en avaient terminé 204 000. Mais que dire du système bizarre existant dans nombre de tribunaux de grande instance, qui consiste à rendre un arrêt à telle date à ne fournir le jugement aux parties que trois, quatre, voire six mois après, faute, paraît-il, de moyens dactylographiques ?

Vous n'êtes pas au bout de vos efforts, madame le ministre. Mais vos propositions vont indiscutablement dans le bon sens. Diverses mesures permettront de résoudre les conflits avec simplicité et humanité. Sans oublier celles qui participent à la lutte contre le risque toujours présent du développement d'une justice à deux vitesses fondée sur une discrimination par l'argent, en améliorant la prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle.

A ce propos, d'ailleurs, l'ancien garde des sceaux avait mis en place une commission pour réformer ce domaine important pour beaucoup de justiciables.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Absolument !

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** J'avais eu l'honneur d'en faire partie avec M. Warsmann et je crois que nous avons fait un assez bon travail.

Madame le garde des sceaux, qu'allez-vous faire de ses réflexions ?

Ce que vous appelez modestement dans votre budget « l'amélioration du fonctionnement courant » renvoie en fait à l'image de la justice aux yeux de nos concitoyens. Je le répète, si de grands et justes débats agitent le monde judiciaire, c'est de la justice au quotidien que le plus grand nombre parle et, si j'ose dire, se fait juge.

Nos concitoyens, même s'ils ne l'ont pas tous lu, prennent à leur compte les propositions du rapport de la commission de réflexion sur la justice. Car ce ne sont que des propositions de bons sens.

En effet, qui irait contre la nécessité d'une meilleure application de la loi tendant à l'égal application des textes à tous ?

Qui irait contre la participation de la justice à une véritable politique de sécurité ?

Qui irait contre des actions de justice qui contribueraient à une véritable politique de prévention ?

Qui irait contre la réaffirmation permanente de la présomption d'innocence ? Cette dernière est sans cesse bafouée, ce qui porte atteinte à un droit individuel des plus reconnus, voire à l'idée même de justice.

Qui irait contre le nécessaire débat sur le trop grand nombre de mesures qui sont aujourd'hui encore, attentatoires à la liberté individuelle ?

On pourrait ainsi décrire le vaste chantier qui vous attend, madame le garde des sceaux, pour faire entrer la justice dans une autre période, un autre moment, celle de son implication dans la réalité de cette fin de siècle.

**M. le président.** Monsieur Floch, s'il vous plaît !

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Je termine, monsieur le président !

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur le rapporteur. Nous avons beaucoup de travail ce soir. Il faut respecter votre temps de parole.

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Madame le garde des sceaux, il va vous falloir commencer par le commencement, c'est-à-dire la révision profonde de la carte judiciaire, celle dont nous avons hérité et qui n'a plus de réalité dans beaucoup de régions. M. Devedjian l'a bien démontré dans son rapport écrit, lorsqu'il compare l'activité de la cour de Paris et celle de la cour d'une proche banlieue.

On peut multiplier les exemples à travers la France et ainsi confirmer que la justice ne joue pas sur l'ensemble du territoire le même rôle avec la même acuité. Je reste persuadé que, sans cette réforme essentielle, nous n'arriverons pas à mettre notre système judiciaire à l'heure du XXI<sup>e</sup> siècle.

Il faudra peut-être faire un effort particulier pour Nice et pour Nantes, agglomérations qui ont vraiment besoin d'une cour d'appel.

**M. Jacques Peyrat.** Bravo !

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Madame le garde des sceaux, votre budget est l'amorce d'une réforme. Il augmente de façon importante et nous permet d'espérer que demain, peut-être, vous pourrez ouvrir un nouvel horizon.

Votre administration, qui dispose de 61 000 fonctionnaires d'excellente qualité, doit être véritablement au service des Françaises et des Français. C'est ce qu'a compris la commission des lois de notre assemblée en donnant un avis favorable à votre budget. Lors du vote, je n'ai relevé aucune voix opposée. C'est dire la confiance qui vous a été accordée, madame le garde des sceaux.

Aussi je propose à l'Assemblée de suivre l'avis de sa commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Monsieur le président, un rapporteur doit pouvoir disposer d'un peu de temps !

**M. le président.** Il est impératif de respecter les temps de parole. J'ai été très généreux, et nous avons beaucoup de travail.

La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse.

**M. André Gerin**, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Madame le garde des sceaux, le budget de la justice que vous nous avez présenté constitue une bonne nouvelle pour la jeunesse ; il va dans le sens d'une plus grande humanité et d'une plus grande citoyenneté.

Ce budget est marqué par la volonté du Gouvernement d'y consacrer des moyens plus importants par rapport aux années précédentes. Il y a là le début d'un changement d'orientation beaucoup plus favorable en termes quantitatifs et qualitatifs. C'est une des conséquences du changement de gouvernement et de l'arrivée d'une majorité plurielle.

24,87 milliards de francs, soit un milliard de francs de plus qu'en 1977 sont consacrés à la justice, ce qui correspond à hausse de 4,03 % des crédits et de 26 % des autorisations de programme. C'est le début d'un vrai « dégel », après les innombrables gels de crédits opérés par le gouvernement précédent. Il faut ajouter, comme vous l'avez souligné, la création de 762 emplois. Mais la part du budget de la justice ne représente encore que 1,57 % de la totalité du budget. Il y a encore beaucoup à faire.

Je vais vous présenter en particulier les crédits concernant les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse. Des choix politiques nouveaux les caractérisent.

Ils sont axés, en ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, sur la protection des mineurs en danger et l'amélioration des conditions de prise en charge des mineurs délinquants, sur la modernisation des établissements pénitentiaires et sur la réforme des comités de probation, en vue d'une meilleure insertion des détenus.

En tant que rapporteur, j'ai visité la centrale de Poissy, dans les Yvelines, et la maison d'arrêt d'Osny dans le Val-d'Oise. J'ai prévu de me rendre dans d'autres établissements d'ici le prochain budget. C'est très important. J'ai rencontré également des juges pour enfants, des juges d'application des peines, les organisations syndicales des personnels, des directions. Ces consultations m'ont permis d'apprécier à leur juste valeur les efforts consentis pour la justice et surtout le travail à accomplir pour faire mieux fonctionner les rouages de cette maison.

La première partie de mon propos porte sur l'administration pénitentiaire, sur laquelle je vais vous donner quelques chiffres : les effectifs du personnel s'élèvent à 24 786 agents ; les 58 000 détenus se répartissent dans deux types d'établissements que sont le parc classique, qui comprend 162 établissements, et le parc des 13 000, qui en comporte vingt-cinq ; le taux d'occupation est de 116 % en moyenne ; une journée de détention coûte 280 francs dans le parc classique et 333 francs dans le parc des 13 000.

A mon avis, il faut réfléchir avant de continuer dans la voie de la gestion déléguée et s'orienter, non vers un retour en arrière, mais vers un rééquilibrage. En tout cas, les intéressés le souhaitent. Sur cette question, il ne faut pas forcément porter une appréciation dogmatique. J'ai d'ailleurs proposé à l'ensemble des organisations syndicales que des rencontres aient lieu sur ce sujet afin d'étudier de près l'usage qui est fait de l'argent public. Un sou c'est un sou, et il faut l'utiliser de manière efficace.

Le milieu ouvert prend en charge 117 000 personnes correspondant à 1 078 emplois. On observe une nette volonté d'améliorer le secteur du milieu ouvert et de la détention des mineurs. Cela passe par le recours plus fréquent aux peines alternatives à la prison et par la lutte

contre la surpopulation carcérale. Ainsi, sur les 762 emplois créés, 300 sont réservés au milieu ouvert, avec la répartition suivante : 170 conseillers et 40 chefs de service d'insertion et de probation pour développer les alternatives à l'incarcération ; 50 emplois de surveillance pour renforcer la prise en charge des détenus mineurs ; 50 emplois pour le développement du projet d'exécution de peine et pour le renforcement des directions régionales et le recrutement du personnel des futurs établissements.

Ces créations s'ajoutent aux postes que vous avez débloqués au mois de juillet et aux 3 500 emplois-jeunes répartis entre les tribunaux et les associations travaillant avec l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

Des mesures statutaires et indemnitaires sont prévues et elles concernent la réforme des statuts des corps de direction, la provision pour la réforme des personnels techniques, la revalorisation indemnitaire, de trois points en moyenne, pour les personnels administratifs. L'ensemble de ces mesures a un coût de l'ordre de 18 millions de francs.

J'aborderai maintenant la protection judiciaire de la jeunesse, qui me paraît un point essentiel.

Le secteur associatif habilité suit trois jeunes sur quatre. On compte 366 établissements du secteur public et 1 026 établissements et services habilités gérés par 430 associations.

La part du budget qui est consacrée à la protection judiciaire de la jeunesse est très importante, puisqu'elle progresse de 4,4 %, contre 1,5 % en 1997. Est prévue la création de 100 emplois dont 48 d'éducateurs.

Des mesures statutaires sont prises, comme la revalorisation des indemnités pour le travail des dimanches et des jours fériés.

La dernière partie de mon rapport écrit décrit les caractéristiques des jeunes relevant de la protection judiciaire de la jeunesse. Personnellement, c'est une question qui me tient à cœur. Voici quelques constats : le nombre des jeunes pris en charge est en progression car le recours aux peines alternatives est de plus en plus fréquent, même si ce n'est pas encore suffisant. La réparation est toujours préférable à l'incarcération.

Il est difficile de tracer un profil type des mineurs pris en charge, mais les enquêtes ponctuelles permettent de nous donner quelques clés. Quatre cinquièmes des mineurs ne sont pas désœuvrés mais sont soit scolarisés, soit en formation ou en activité ; un quart des mineurs proviennent de familles monoparentales ; nombre des mineurs délinquants appartiennent à des familles de plus de quatre enfants ; un mineur sur trois est d'origine immigrée, alors que 7,6 % d'entre eux seulement sont nés hors de France.

A partir des enquêtes sur l'illettrisme, il apparaît que ces jeunes ont des résultats scolaires inférieurs de 10 à 30 % par rapport à la moyenne nationale. Sur un échantillon de près de 1 000 jeunes âgés de quatorze à dix-huit ans, 30 % ne savent ni lire, ni écrire, ni compter.

Enfin, on constate un taux élevé de chômage chez les parents de ces jeunes : environ 30 % des pères sont sans travail.

Ces études sont détaillées dans mon rapport écrit.

Les populations suivies par les associations sont plus jeunes que dans le secteur public *stricto sensu*. Cependant, il est constaté un rajeunissement général avec un fort développement des deux classes d'âge extrêmes, c'est-à-

dire les moins de dix ans et ceux que j'appelle les « jeunes majeurs », c'est-à-dire les jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans.

Les jeunes en danger et les jeunes délinquants correspondent à des échecs sociaux à mettre sur le compte de la société dans son ensemble. Il appartient au Gouvernement, à l'Etat de tout faire en amont et de tout faire pour réparer avant que des jeunes ne soient définitivement « cassés ». C'est crucial, car les jeunes sont l'avenir de notre pays.

Les organisations syndicales que j'ai auditionnées sont satisfaites des orientations générales qui ont été retenues, mais cela ne les a pas empêchées de présenter des remarques sur les problèmes posés par les vacances d'emplois, sur les problèmes de sécurité relevant des missions de la police et non des surveillants, sur la nécessité d'engager une réflexion sur la reconnaissance du droit de grève avec service minimum, sur les rythmes de travail, sur la nécessité d'améliorer la formation, sur l'état d'avancement de la réflexion sur le statut de certains personnels.

S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, les syndicats regrettent que les assistants sociaux soient en nombre insuffisant. Ils déplorent la précarité de l'emploi. Ils demandent qu'un bilan soit fait sur les unités à encadrement renforcé – vous avez annoncé, madame le ministre. Ils posent le problème de l'amélioration des statuts de certains personnels dont les traitements sont inférieurs au SMIC. Cette liste n'est pas exhaustive.

A mon avis, le ministère et l'ensemble des personnels ont beaucoup à dire dans un dialogue social constructif. De son côté, le Parlement a beaucoup à faire pour améliorer l'institution afin de la rendre plus juste, plus efficace, plus égale pour tous.

Je me réjouis donc de l'orientation donnée à ce projet de budget. Il doit être le point de départ d'une justice renouvelée, de l'ouverture d'un vaste chantier ayant les valeurs républicaines et laïques de justice sociale et de sens civique pour fil d'Ariane.

Un programme de réduction drastique du nombre de détenus doit être engagé. Pourquoi ne pas relever un tel défi à la veille du troisième millénaire ? C'est le défi d'un service public de la justice accessible, lisible pour le justiciable.

Vos propos et vos engagements ont été très appréciés, madame le garde des sceaux. Vous pouvez compter sur notre volonté d'aller de l'avant. J'émet donc un avis très favorable à l'adoption des crédits de la justice pour 1998 concernant les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse. Il m'a même semblé que la commission était unanime sur ce point. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** En réponse à M. Floch, je rappelle que la conférence des présidents, le mardi 24 juin, a organisé la discussion du projet de loi de finances pour 1998, qu'elle a réparti les temps de parole entre le Gouvernement, dix-huit heures, les commissions, vingt heures, et les groupes, quarante-sept heures. La commission des lois s'est vu attribuer une heure dix au total et elle a décidé elle-même de la répartition de ce temps entre ses rapporteurs.

Nous en venons aux orateurs inscrits dans la discussion.

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, nous entamons avec l'examen des crédits du ministère de la justice un débat fondamental, car la justice joue un rôle primordial dans notre société. La justice est garante de la démocratie. Les citoyens doivent avoir confiance en elle, notamment pour assurer leur sécurité, et c'est bien là une des fonctions essentielles de l'Etat !

Débattre sur un budget, c'est d'abord apprécier le montant de ses crédits. L'augmentation du budget de la justice est de 4 %, chiffre qui est à comparer à l'accroissement de 1,36 % de l'ensemble des dépenses de l'Etat. Cette augmentation se situe dans la moyenne de ce qui se fait depuis un certain nombre d'années.

Madame le garde des sceaux, vous avez émaillé votre intervention de nombreuses comparaisons par rapport au budget de 1997. Vous l'aviez déjà fait en commission des lois, ce qui m'a incité à me plonger dans les précédents fascicules budgétaires. J'y ai constaté que, de 1994 à 1997, le budget de la justice avait augmenté en moyenne de 4 % par an. J'ai également remarqué que le premier budget d'un nouveau garde des sceaux est souvent favorisé puisque votre prédécesseur, Jacques Toubon, avait obtenu, en 1996, une progression de 6 % des crédits du ministère de la justice alors que les dépenses du budget général de l'Etat augmentaient, elles, de 2,2 %.

**M. Gérard Gouzes.** Cela n'a pas duré longtemps !

**M. Jean-Luc Warsmann.** J'ai d'ailleurs été quelque peu gêné, tant en commission des lois qu'ici, dans l'hémicycle, de vous voir déployer tant d'énergie pour exposer tous les reproches que vous faisiez à l'action de votre prédécesseur. Je ne pense pas qu'il ait été un mauvais ministre de la justice. Il s'est battu, il a essayé de faire voter des réformes et d'obtenir des moyens budgétaires.

Aujourd'hui, il faut se tourner vers l'avenir et relever les défis des prochaines années. Cela me conduit à dire quelle justice nous voulons.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui répond mieux aux attentes des Français.

La justice que nous voulons, c'est d'abord une justice beaucoup plus rapide. Les retards sont catastrophiques. Ainsi, le délai moyen de jugement en cour d'appel atteint plus de quinze mois et a augmenté d'un mois en un an. Quant au délai moyen de jugement devant un tribunal de grande instance, il est de neuf mois, et devant un tribunal d'instance, de cinq mois. Ce dernier chiffre est important, car il concerne 450 000 jugements, soit plus de 900 000 parties, qui, chaque année, subissent de tels retards de la justice pour des affaires d'intérêt limité, des affaires ayant trait à la vie quotidienne. Un de nos collègues évoquait tout à l'heure le manque de confiance dans la justice qu'éprouvent les Français. Les chiffres que je viens de citer y sont certainement pour quelque chose.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui dispose des moyens nécessaires, notamment en magistrats. Vous poursuivez l'effort qui avait été initié dans le plan de programmation annuelle, mais nous savons tous combien les créations de postes annoncées cette année seront insuffisantes pour réduire durablement les retards dans des délais acceptables.

Nous avons la même inquiétude en ce qui concerne les greffes, dont le rôle est fondamental et qui sont souvent la partie quelque peu oubliée de la justice. Ils ont connu de nombreux problèmes, dont les grèves successives des barreaux ont montré l'acuité. M. Floch a rappelé tout à l'heure les problèmes des saisies. Pour essayer de rattraper

le retard, la loi de finances de l'an dernier avait d'ailleurs concentré des moyens en faveur des agents de catégorie C. Vous poursuivez cette année dans cette voie, madame le ministre, en prévoyant, pour 1998, la création de 230 postes dont 55 postes d'agent administratif qui seront rémunérés à un niveau inférieur au SMIC.

De même, doit être soulignée la difficulté que vous avez à appliquer les protocoles Durafour de résorption des emplois précaires, puisque le budget prévoit que cette résorption ne concernera que 38 postes, alors que 120 sont concernés.

Doit être également soulignée la situation défavorable dans laquelle se trouvent les fonctionnaires des greffes en matière de primes indiciaires, puisque celles-ci ne représentent en moyenne que 18 % de la rémunération contre 30 % en moyenne dans la fonction publique.

La justice que nous voulons doit être mieux organisée. On le sait bien, et le budget le démontre encore aujourd'hui, l'effort de création de postes aura toujours ses limites et il devra être secondé par des gains en matière d'organisation. C'est tout le sens de l'énorme chantier de l'informatisation. Il a abouti pour les casiers judiciaires, mais il est quasiment à l'état de jachère pour les juridictions civiles. Ce chantier doit encore faire l'objet de beaucoup de moyens et d'attention, ne serait-ce que pour développer la compatibilité des matériels et des systèmes, comme l'a rappelé très justement le rapporteur.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui sache simplifier les procédures. Oui, la simplification des procédures fait aussi partie des moyens à mobiliser pour raccourcir les délais de jugement. Des rapports parlementaires ont été présentés sur le sujet : en matière civile, ils proposent de faciliter la mise en l'état, d'imposer aux parties une présentation de leurs conclusions et de leurs dossiers plus opérationnelle ; en matière pénale, ils proposent de généraliser le traitement direct, de favoriser les réactions les plus rapides à l'infraction, de manière que la sanction intervienne le plus rapidement possible. Oui, il faut une véritable volonté d'avancer dans cette direction.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui facilite l'accès au droit. Comme l'a rappelé M. Floch, nous avons travaillé ensemble, avec M. Toubon, sur ce sujet. Autant dire que les mesures d'application de la loi du 10 juillet 1991 en matière d'accès au droit sont très limitées. Autant dire aussi que l'aide juridictionnelle doit être et continuer à être une priorité. Elle a mobilisé, lors des lois de finances précédentes, des moyens importants. Elle répond à une demande sociale considérable, car c'est une manière d'assurer plus d'égalité dans l'accès à la justice.

La justice que nous voulons, c'est une justice capable de mieux assurer la sécurité. Mieux assurer la sécurité au service des Français, c'est aussi améliorer l'exécution des peines. Mieux exécuter les peines, nous le devons non seulement à l'égard de toutes les victimes, mais également à l'égard de tous les coupables : il en va de la crédibilité de notre système judiciaire.

Oui, l'attente d'une première convocation devant un juge d'application des peines après un jugement est souvent beaucoup trop longue.

Oui, la surpopulation carcérale est un problème que nous traînons depuis des années : 58 000 détenus au 1<sup>er</sup> juillet, 6 000 de plus en six mois. Cette surpopulation, nous essayons, année après année, de la gérer par des mouvements de libération brusques qui posent eux-mêmes de nombreux problèmes de suivi postcarcéral.

Les problèmes de sécurité sont évidemment liés aux moyens accordés à l'administration pénitentiaire. Autant je parlais tout à l'heure d'inquiétudes en matière de postes, autant là je parle de profondes déceptions, car le budget ne donne aucun signal fort à l'administration pénitentiaire indiquant que la sécurité constitue une des priorités. Cinquante surveillants seront affectés dans les établissements pénitentiaires existants, alors que des études et des travaux d'organisations syndicales chiffrent les besoins à plus de mille. Cette situation est aggravée par la multiplication des extractions médicales et par le refus fréquent des services de police d'escorter les convois.

Des rapports, dont certains émanant d'ailleurs de collègues, ont souligné qu'il était nécessaire d'améliorer les conditions de vie et de travail tant pour les surveillants que pour les détenus. Ce sont des points dont l'avenir de la justice dépend également. A mon sens, une des grosses lacunes de ce budget est l'absence de message indiquant que la sécurité constitue une priorité.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui soit attentive aux jeunes. Oui, madame le garde des sceaux, cela dépend considérablement des moyens mis en œuvre, et l'augmentation des moyens que vous avez obtenus en ce domaine est tout à fait positive. Mais cela dépend également de la manifestation d'une volonté claire. A cet égard, quelles réponses souhaitez-vous apporter à la délinquance des jeunes ? Qui, selon vous, doit prendre en charge les jeunes en difficulté ? Que pensez-vous des créations de centres fermés ? Le pacte de relance qui avait prévu la création de cinquante unités à encadrement renforcé avait vu un début d'application, puisqu'une quinzaine d'unités avaient été créées. Lors de la réunion de la commission paritaire du 10 juillet, vous avez indiqué que ces créations seraient maintenues. D'ailleurs les titularisations d'éducateurs ont eu lieu. Puis, le 23 juillet, c'était la suspension. Je ne parlerai même pas à cette tribune des problèmes posés aux personnels qui ont dû changer d'affectation ni des difficultés considérables que peuvent poser à une administration un tel revirement brutal, je dirai simplement qu'il y a, là, un problème de fond qui peut se résumer dans la question suivante : quelle est, madame le ministre, votre politique en matière de délinquance juvénile ? Il ne s'agit pas de faire du fétichisme par rapport à cette forme d'outil que sont les unités à encadrement renforcé, mais de connaître vos orientations de fond.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui développe les alternatives à la détention. Oui, je l'ai dit tout à l'heure, les peines de prison doivent être appliquées, mais elles ne correspondent pas à toutes les situations. Lors de la précédente législature, le 25 mars 1997, nous avons discuté de surveillance électronique. Qu'en est-il ? Où vont ces réformes ?

La justice que nous voulons, c'est une justice qui sache traiter l'ensemble des réformes fondamentales, dont celle de la détention provisoire. Vous en êtes convaincue. Mais où sont les moyens ? Dans quelle direction allons-nous avancer ?

La justice que nous voulons, c'est une justice qui continuera à s'attaquer au scandale des classements sans suite : plus de quatre millions de classements sans suite, dont un million concernant des affaires dont l'auteur est connu.

La justice que nous voulons, c'est une justice qui introduise le double degré de juridiction pénale.

**M. le président.** Monsieur Warsmann, il faut conclure.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Je vais conclure, monsieur le président.

Or, s'agissant du double degré de juridiction pénale, là non plus, nous n'avons pas vu de financement.

La justice que nous voulons, c'est la justice dont a parlé le Président de la République qui veut en faire une priorité de son septennat et c'est la justice sur l'avenir à laquelle a déjà travaillé la commission Truche.

Au-delà des moyens qui sont mis en place dans une loi de finances, c'est de volonté qu'il s'agit. Nous aurions voulu trouver dans le budget du ministère de la justice les crédits traduisant des orientations claires et volontaires propres à mettre en place la justice rénovée dont la France a besoin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Georges Hage.

**M. Georges Hage.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, ce projet de budget, soumis en tout état de cause à la rigueur dont souffre le budget de la nation, s'affirme indiscutablement comme une priorité de l'Etat en progressant de 4 %.

Si certains, directement intéressés, s'en sont félicités tout en observant que cette progression ne s'applique qu'à 1,57 % du budget global, c'est qu'ils voulaient évoquer la possibilité d'abondements à venir.

Il va de soi que, comme vous l'avez affirmé, madame le ministre, notre pays n'aura jamais que la justice dont il voudra bien payer le prix. Quel pourcentage, en effet, faudra-t-il atteindre pour garantir les recrutements, les formations, les aménagements et les équipements indispensables au désengorgement de notre système judiciaire ?

Nous voterons bien entendu ce budget car, au-delà des chiffres, vos propos disent votre volonté résolue d'infléchir la politique judiciaire suivie depuis des années et de tendre vers une réponse aux besoins cruciaux des services judiciaires.

Je n'ai pas à invoquer, pour vous convaincre, la situation du ressort de la cour d'appel de Douai, M. le président de la cour d'appel, à qui j'ai rendu visite avant le débat, vous en ayant, m'a-t-il dit, largement informée.

La célérité de la justice est un point qui préoccupe légitimement les personnels judiciaires et les justiciables, et nous savons que la lenteur des procédures va de pair avec l'insuffisance des moyens des juridictions.

La dotation de 70 magistrats et 200 personnels de greffe, auxquels il convient d'ajouter 600 emplois gelés en 1997 et que vous dégeler, répond à cette préoccupation. Nous voulons y voir une rupture définitive avec la politique des gels d'emplois qui a, hélas ! trop souvent prévalu dans le domaine de la justice.

En ce qui concerne les personnels des greffes, outre leurs nombreuses revendications, les organisations syndicales, que j'ai reçues, et qui entendent assumer pleinement leur mission de service public, plaident pour qu'une attention toute particulière soit portée à la revalorisation des situations statutaires et indemnitaires ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail.

Il convient également d'associer les justiciables à la chose judiciaire. J'ai tout particulièrement à l'esprit les conseils de prud'hommes. En ce domaine, il ne me semble pas que le budget permette de satisfaire les besoins en matériels et en personnels nécessaires à l'accomplissement des tâches dans de bonnes conditions.

Je note qu'à Douai l'engorgement de la cour d'appel reporte à trois ou quatre ans l'examen des litiges, ce qui n'est point sans inciter le patronat à faire appel et n'est point sans inconvénient en ces temps de haute mortalité des PME.

Je me permettrai encore une incidente sur ce sujet. Le 10 décembre prochain auront lieu les élections prud'homales. Les employeurs et les salariés vont élire en leur sein 15 000 conseillers. Nous souhaitons la non-reconnaissance et le retrait de toutes les listes ayant quoi que ce soit à voir avec le Front national, quelle que soit leur appellation.

Vos propos témoignent aussi d'une volonté réelle de développer la justice de proximité. Nous militons, pour notre part, pour que le citoyen aille avec moins d'appréhension vers une justice moins rébarbative, parce que plus proche et plus accessible, qui soit capable de la sorte de mieux appréhender la réalité quotidienne des problèmes qu'elle traite.

Vous voulez améliorer l'accueil du justiciable, l'attention portée aux victimes, l'accélération du traitement des affaires, la simplification du langage, et vous envisagez à cet effet un renfort de 3 500 jeunes que le ministère de la justice accueillera dans les tribunaux. Des candidats dûment diplômés ne manqueront point d'y postuler, comme en témoignent déjà les candidatures aux postes d'assistants judiciaires.

Nous émettons, pour notre part, le vœu que ces emplois soient pérennisés au-delà des cinq ans de durée du contrat.

En ce qui concerne l'aide juridique, la loi du 10 juillet 1991 devait permettre à notre pays de rattraper, par rapport à ses principaux voisins européens, son retard en matière d'accès au droit et à la justice des personnes les plus défavorisées. Si la revalorisation de l'unité de valeur servant de base à la rémunération des avocats n'était plus à l'ordre du jour depuis 1995, votre budget ne consent qu'un effort minimal en ce domaine. Nous le déplorons, alors même que le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle, qu'elle soit totale ou partielle, ne cesse de progresser.

Vous avez fait du renforcement de la prise en charge des mineurs, avec les moyens nouveaux accordés à la protection judiciaire de la jeunesse, une priorité à laquelle nous sommes particulièrement sensibles, profondément préoccupés que nous sommes par l'importance de cette mission éducative de prévention et de réinsertion.

Mon ami André Gerin a souligné l'aspect très préoccupant de la détention des mineurs et valorisé les solutions alternatives à l'incarcération. C'est dire que nous partageons votre souci de rendre les conditions de détention dignes de d'améliorer des moyens de réinsertion et de réformer les comités de probation.

Car plus il y a de places en prison dit-on, et plus on incarcère ! La réalité des chiffres en témoigne. Serait-ce dû à la pression ambiante d'une opinion publique toujours plus soucieuse de mesures sécuritaires ? Consulté à la veille de ce débat, un magistrat me disait l'autre jour : « Il faut sortir la prison de la tête des juges ! ».

Ajouterai-je que la gestion privée des prisons, c'est-à-dire l'abandon au privé d'une mission régaliennne de l'Etat, est à mes yeux une sorte d'hérésie ?

Avant de conclure, madame le garde des sceaux, j'indiquerai les premières réflexions que m'inspirèrent la commission Truche sur la réforme de la justice et l'annonce d'un prochain débat.

Qu'il s'agisse de l'emprise du pouvoir exécutif sur l'autorité judiciaire, de la nécessaire indépendance des juges, de la démocratisation de leur recrutement et de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, sujet à propos duquel nous avons déposé une proposition de loi, qu'il s'agisse d'autres points sur lesquels nous nous sommes prononcés, comme le respect de la présomption d'innocence, la possibilité d'appel, y compris pour les cours d'assises, l'alternative à l'incarcération, qui exclut à notre sens, comme je l'ai déjà dit, l'assignation sous surveillance électronique, notre réflexion se poursuit et débouchera sur un certain nombre de propositions.

Nous voterons votre budget, voulant y lire votre conviction en la nécessité d'une réforme de la justice dont il faudra, je le répète, payer le prix, et dont je souhaite qu'elle s'accompagne d'une évolution des mentalités. Je n'ose parler d'une révolution culturelle, toujours plus soucieuse de réinsérer que d'incarcérer, de rééduquer que de châtier, un apprentissage obstiné du respect de la personne humaine et de sa dignité dû-t-il être requis à cet effet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

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

**M. Jean-Pierre Michel.** Madame le garde des sceaux, je crois d'abord qu'il faut saluer l'embellie que constitue ce budget par rapport au précédent. Mais je ne suis pas un fanatique des chiffres et j'ai vu de beaux budgets pour de mauvaises politiques.

Ce qui est plus intéressant, ce sont les orientations que vous indiquez.

D'abord, l'affectation de postes de magistrats aux chambres sociales des cours d'appel et au contentieux de la famille. C'est une bonne orientation.

Ensuite, l'effort particulier que vous consentez pour la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre de l'administration pénitentiaire.

Enfin, l'abandon du tout-carcéral puisque, si j'ai bien compris, les crédits nouveaux sont affectés en priorité à la création de centres de semi-liberté, aux comités de probation et au milieu ouvert.

Ce sont là de très bonnes orientations. Il faudra aller plus loin car une réforme en profondeur de notre administration pénitentiaire est indispensable.

Cet effort budgétaire devra être poursuivi. Il suppose que soit approfondie la réflexion que vous avez entamée. Vous vous êtes exprimée par deux fois devant la commission des lois sur la gestion du service public de la justice. Celui-ci est mal géré, tout le monde le sait. Les magistrats, chefs de tribunaux, chefs de cours d'appel, ne sont pas de bons gestionnaires. Ils revendiquent leur indépendance mais ils ne savent pas gérer leurs crédits. Une réflexion doit donc s'engager sur la carte judiciaire. Mais elle doit tenir compte de certaines exigences.

D'abord, une meilleure gestion du service public de la justice ne nécessite pas forcément, au contraire, la suppression de tribunaux. Car si nous voulons une justice plus proche des citoyens pourquoi en éloigner le justiciable ?

Cette réflexion doit se faire en étroite collaboration avec d'autres administrations que la vôtre, madame le ministre, et notamment – oserais-je le dire – avec la DATAR. (*Sourires.*) Il faut une réflexion d'ensemble sur l'aménagement du territoire et sur l'insertion du service public de la justice dans l'aménagement du territoire. Un comité d'aménagement du territoire va se tenir prochainement. Une circulaire importante va être signée par

M. le Premier ministre à cet égard et un projet de loi nous sera soumis. Dans ce cadre, il faut mieux réfléchir à la place du service public de la justice.

Il faut réfléchir également aux limites des compétences territoriales. Il est aberrant, dans certains cas, que les compétences territoriales soient limitées à l'espace départemental. Je ne parlerai pas de ma région car il ne faut pas faire de régionalisme excessif, mais pourquoi une juridiction des mineurs ne dépasserait-elle pas les limites d'un département lorsque la délinquance frappe toute une zone géographique ? Je pense à la région de Belfort, Hériscourt, Mulhouse, etc.

Il faudra également prévoir des audiences foraines plus nombreuses. Les juges doivent sortir de leurs tribunaux avec les greffiers et les avocats, monsieur le rapporteur spécial. Il convient également de développer l'échevinage, notamment en première instance, en matière pénale. Si l'on tenait compte de ces réflexions et suggestions, la justice serait mieux gérée, plus proche et plus accessible.

Vous avez également, madame le garde des sceaux, fait porter votre réflexion sur des réformes plus courageuses et je donnerai mon point de vue sur deux d'entre elles.

En ce qui concerne le statut du parquet, je le dis comme je le pense, vous faites fausse route. Je ne serai sans doute pas suivi mais j'estime que le problème ne pourra se résoudre que par la fin de l'unité du corps, car les membres du parquet et les magistrats du siège n'exercent pas la même profession.

**M. Gérard Gouzes.** Je suis heureux de l'entendre dire !

**Mme Nicole Catala.** Très juste ! Ce sont des magistrats, mais il devraient faire une carrière distincte !

**M. Patrick Devedjian, rapporteur spécial.** Tout à fait !

**M. Jean-Pierre Michel.** Les membres du parquet ne sont pas des magistrats, je l'ai toujours dit, madame Catala, et publiquement.

Si on avait résolu au préalable cette question, on pourrait alors résoudre celle du rattachement de la police judiciaire. Car comment peut-on vouloir rattacher la police judiciaire à un corps totalement indépendant ?

**M. Gérard Gouzes.** Ça fait des années que je le dis !

**M. Jean-Pierre Michel.** La police judiciaire pourrait être rattachée à un corps qui aurait toutes garanties statutaires, comme les membres du Conseil d'Etat. Ce corps serait très réduit en nombre, donc ses membres auraient toutes les garanties d'avancement, mais ce ne seraient plus des magistrats.

**Mme Nicole Catala.** Là, je ne suis pas d'accord !

**M. Jean-Pierre Michel.** A cet égard, le rapport Truche n'est pas allé très loin dans la réflexion, mais peut-être lui a-t-on demandé plus qu'il ne pouvait donner.

Deux questions se posent si l'on se situe dans cette réflexion.

Un CSM rénové, certes, mais les nominations doivent se faire sur proposition du garde des sceaux. Ou alors il faut que vous abandonniez totalement la direction des services judiciaires, l'inspection des services judiciaires, et que vous les transfériez au Conseil supérieur de la magistrature. Ça donnerait lieu à un corporatisme excessif et je connais assez les magistrats pour déceler tous les dangers d'une telle situation.

Deuxième question : les instructions. On nous dit qu'il n'y en aura plus dans les affaires particulières. Pour quelle raison ? Il y a des affaires particulières dans lesquelles les

garde des sceaux doit pouvoir donner des instructions aux membres du parquet : affaires intéressant la sécurité de l'Etat, les relations internationales, ou tout simplement l'ordre public.

**M. Henri Plagnol.** Très bien !

**Mme Nicole Catala.** Vous avez raison !

**M. Jean-Pierre Michel.** Madame le garde des sceaux, avez-vous été avertie lorsqu'il le fallait des conditions dans lesquelles une instruction a été ouverte et des mises en détention qui ont été prononcées à la suite d'un accident banal de circulation à Paris qui est devenu une affaire d'Etat ? Je serais curieux de le savoir mais je sais que vous répondrez par la négative, et c'est tout à fait inadmissible. Dans une affaire de ce type, le garde des sceaux doit être informé tout de suite et doit pouvoir donner un certain nombre sinon d'instructions, du moins de suggestions au procureur qui diligente l'enquête préliminaire et qui, ensuite, ouvre l'instruction.

Nous sommes tous d'accord sur les réformes que vous allez entamer concernant la procédure pénale et sur le fait que le juge d'instruction ne sera plus le juge des libertés. D'ailleurs, qui s'oppose à cette réforme ? Une petite poignée de juges d'instruction réactionnaires qui veulent garder leur *imperium*.

Il ne faut certainement pas un transfert à une direction collégiale, cela entraînerait vraisemblablement la mort des petits tribunaux à une chambre, et je ne milite pas en ce sens, ainsi que la création de postes de magistrats supplémentaires. Mais le président du tribunal ou un juge délégué peut très bien être le juge des libertés. Et je suis certain que cela aurait des effets immédiats, non pas sur le nombre des mises en détention – car je comprends très bien qu'il puisse difficilement être contracté, parce que l'opinion publique exerce une pression – mais sur la longueur des détentions, car le grand scandale c'est la longueur des détentions provisoires. Sous prétexte de commissions rogatoires internationales, d'experts qui ne font pas leur travail, sous prétexte qu'eux-mêmes ne suivent pas leurs dossiers – mais cela, il ne le disent pas –, certains juges laissent des gens en détention provisoire beaucoup plus longtemps que les nécessités de l'enquête ne le justifieraient. S'il y avait un juge des libertés, il les mettrait en liberté quel que soit l'état d'avancement de l'instruction.

Quant à l'instruction elle-même, il faut la rendre publique. Le secret de l'instruction se retourne toujours contre les plus faibles. Certes, le secret est nécessaire au début, mais on peut très bien limiter les cas où il doit s'appliquer. Ensuite, l'instruction doit être publique. Alors, tous les fantasmes, tous les bruits de couloirs des palais de justice, tous les articles suscités par tel qui fait une fausse confidence, par tel autre qui en fait une autre, par les avocats qui prèchent pour leur propre paroisse, tout cela serait totalement anéanti puisque l'instruction serait claire et publique. La meilleure façon de respecter la présomption d'innocence, c'est qu'il n'y ait plus cette opacité dans la procédure d'instruction qui, il faut le rappeler, remonte à l'Ancien Régime et n'a guère été modifiée. J'ai toujours été favorable à la publicité de l'instruction.

Dernier point, et je ne voudrais pas dépasser mon temps de parole, monsieur le président...

**M. le président.** Pour l'instant, ça va !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... les réformes en matière civile. On en a peu parlé aujourd'hui et on en parle peu dans la presse car cela n'intéresse personne...

**M. Gérard Gouzes.** Cela concerne tout le monde !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... alors que la justice civile intéresse un bien plus grand nombre de nos concitoyens que la justice pénale, puisque, fort heureusement, il y a plus de justiciables qui viennent devant les juridictions civiles, commerciales ou prud'homales que devant les juridictions pénales. A cet égard, il faut bien le dire, la chancellerie a toujours été...

**M. Gérard Gouzes.** ... très timide !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... très conservatrice, notamment la direction des affaires civiles et du sceau.

Aucune réforme d'envergure depuis quinze ans en ce qui concerne le droit des successions, par exemple. Il est absolument inadmissible que, dans notre pays, la femme ou le mari soient aussi mal placés en ce qui concerne les successions et qu'on ait toujours un régime successoral vertical ascendants-descendants qui remonte, là aussi, au droit rural hérité du Moyen Age. Il faut revoir totalement le régime des successions.

Il faut également revoir la procédure du divorce et créer enfin un vrai divorce par consentement mutuel. Pourquoi a-t-on bricolé une réforme avec deux possibilités de divorce ? Tout cela est de la bouillie pour les chats !

Il convient également d'élaborer un texte offrant un statut juridique à tous ceux qui vivent ensemble et ne sont pas mariés, soit parce qu'ils ne le veulent pas, soit parce qu'ils ne le peuvent pas. Un vaste chantier vous attend donc.

Bien entendu, le groupe Radical, Citoyen et Vert votera ce budget. C'est un bon premier budget. Comme l'a dit méchamment tout à l'heure l'un de nos collègues, beaucoup de gardes des sceaux ont eu un premier bon budget. Mais nous savons que vous êtes très tenace, très courageuse, et par conséquent nous attendons dans la sérénité mais aussi avec vigilance vos prochains budgets et la concrétisation des orientations que vous avez déjà dévoilées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Henri Plagnol.

**M. Henri Plagnol.** Madame le garde des sceaux, je me réjouis, comme tous les orateurs précédents, que le budget de la justice ait été considéré par le Gouvernement comme prioritaire.

Je remarque que vous êtes dans la continuité de vos prédécesseurs puisque le rattrapage, au demeurant modeste, dont bénéficie votre ministère, avec une hausse de crédits de 4 % et 762 créations d'emplois, permettra d'appliquer dans le délai initialement prévu le programme pluriannuel pour la justice lancé en 1995 par Pierre Méhaignerie.

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Pas du tout ! Il manquait 1,5 milliard !

**M. Henri Plagnol.** Je rappelle que ce programme pluriannuel a été appliqué avec la plus grande rigueur de 1994 à 1996, en dépit d'un contexte difficile pour les finances publiques. Après une année 1997, marquée par une pause provisoire, votre projet de budget, à condition qu'il n'y ait pas de gel ou d'annulation de crédits en cours d'année, marque le retour à un rythme de progression normal.

Les maigres crédits supplémentaires que vous avez obtenus permettront donc de rattraper le retard pris en 1997 ; en particulier pour ce qui concerne l'amélioration

de la justice quotidienne et la modernisation des établissements pénitentiaires. A cet égard, j'approuve vos choix.

Je souscris également à vos priorités touchant au recrutement – je pense en particulier au renforcement des greffes, à la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la justice administrative, à la priorité donnée aux juges des affaires familiales.

En revanche, je suis plus réservé sur la priorité donnée à la protection judiciaire de la jeunesse. Non qu'il ne soit pas nécessaire d'affecter plus de moyens – ô combien ! – au traitement de la délinquance des mineurs, mais encore faut-il que cela s'inscrive dans une orientation politique claire. Je suis frappé par le contraste entre la vigueur des mesures proposées dans ce domaine par le gouvernement de Tony Blair, s'agissant en particulier de la responsabilité des parents d'enfants délinquants, et la timidité de votre discours. Je n'ai pas été rassuré par les propos que vous nous avez tenus tout à l'heure.

Il faudra bien un jour réexaminer le problème des chevauchements de compétences entre les missions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, celles du ministère de la ville en matière de prévention de la délinquance dans les quartiers difficiles, et celles des collectivités locales.

Quoi qu'il en soit, la simple mise en œuvre du programme pluriannuel ne suffira évidemment pas – nombre d'orateurs l'ont dit avant moi – à remettre en marche un système qui est au bord de la panne et de l'asphyxie !

Je ne reviendrai pas sur le constat de l'état de la justice qui a été établi par d'autres orateurs. Je citerai simplement le sénateur Pierre Fauchon, auteur d'un récent et excellent rapport sur les moyens de la justice. M. Fauchon a tiré la sonnette d'alarme : après une génération d'indifférence aux problèmes de la justice, il faudrait, pour remettre celle-ci à flot, doubler le budget de votre ministère. Au rythme actuel, c'est-à-dire 4 % par an, il faudrait donc plus de vingt ans pour rattraper le retard.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Très juste !

**M. Henri Plagnol.** En réalité, dans le contexte des finances publiques qui sera le nôtre pour plusieurs années, il n'y a pas de solutions budgétaires aux problèmes de la justice en l'absence de réformes structurelles, sans lesquelles le saupoudrage des crédits ne peut être qu'un cache-misère.

Hélas ! madame le garde des sceaux, et c'est le reproche essentiel que je vous fais, votre budget s'inscrit dans une gestion à court terme car vous n'annoncez aucune réelle orientation stratégique. C'est d'autant plus inquiétant qu'il s'agit du premier budget de la nouvelle législature et que le Premier ministre, vous nous l'avez rappelé, avait annoncé dans son discours de politique générale qu'il entendait d'abord restaurer le pacte républicain. Or que peut bien vouloir dire la restauration du pacte républicain s'il n'y a pas une ambition forte pour la justice ?

**M. Gérard Gouzes.** Et vous, qu'avez-vous fait pendant quatre ans ?

**M. Henri Plagnol.** On ne répétera jamais assez que la crise de la justice est l'une des causes essentielles de la désaffection des citoyens pour nos institutions.

Je considère que le projet du budget esquivé les questions cruciales pour l'avenir de votre ministère.

**Mme Nicole Bricq.** Par exemple ?

**M. Henri Plagnol.** Vous avez évoqué devant nous le serpent de mer de l'indispensable refonte de la carte judiciaire, mais c'était pour la renvoyer à une mission inter-

ministérielle. Une de plus ! Pourtant, tout le monde s'accorde, sur tous les bancs de cet hémicycle, non pas tant sur la nature des réformes à faire pour ce qui concerne la carte judiciaire, que sur la nécessité de revoir la répartition des moyens sur l'ensemble de notre pays, laquelle porte atteinte au principe d'égalité d'accès des citoyens à la justice. Alors que cette question a fait l'objet de toutes sortes de rapports, pourquoi différer encore les choix inéluctables ?

Il en est de même pour la gestion des hommes. Pas un mot dans votre projet de budget sur le redéploiement des 61 000 fonctionnaires de votre ministère. En l'absence d'une réflexion sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines, l'augmentation des effectifs au demeurant modeste – le nombre des affaires a triplé en vingt ans au civil, alors que l'effectif des magistrats n'a augmenté que de 20 % ! – n'améliorera que très peu la situation. Je crains que le recrutement par des emplois-jeunes, faute d'avoir été suffisamment préparé et de s'inscrire dans une réflexion sur la répartition des tâches et des moyens, n'aboutisse à un échec si vous n'êtes pas assez vigilante sur la formation des jeunes concernés, surtout si vous confirmez votre intention de les affecter à des missions particulièrement difficiles telles que la délinquance des mineurs ou la modernisation des établissements pénitentiaires. L'affectation des jeunes, j'insiste sur ce point, doit faire l'objet d'une extrême vigilance.

Enfin, et c'est probablement le plus grave, vous n'avez prévu aucun moyen réel pour la mise en place des réformes de procédure permettant de faciliter le traitement des affaires.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Exact !

**M. Henri Plagnol.** Cela va de la simplification de la rédaction des décisions de justice en matière de procédure civile à l'extension du traitement par un juge unique des affaires les plus simples en première instance, en passant par la généralisation du traitement direct en matière pénale.

En l'absence d'un recentrage des missions du juge, il est à craindre que rien ne puisse endiguer l'augmentation des flux contentieux. En effet, dans notre société comme dans toutes les sociétés développées, la demande de droit est vouée à être de plus en plus forte.

Il est donc urgent de mettre en œuvre des procédures spécifiques pour le traitement des contentieux de masse à l'échelon des tribunaux de police et des tribunaux d'instance.

Est-il vraiment nécessaire que les contentieux des contraventions, des loyers, des décisions de garde d'enfants et même les affaires matrimoniales les plus simples soient traités par un juge ? Nos magistrats sont noyés sous l'inflation des missions qui leur sont confiées et cet engorgement est très préjudiciable aux justiciables, victimes de décisions toujours plus lentes.

Tous les conflits n'appellent pas nécessairement une réponse judiciaire ainsi que vous l'avez reconnu vous-même. Il est temps que la conciliation, la médiation, l'arbitrage soient placés au premier rang du mode de règlement des litiges. Il s'agit pour notre pays, n'ayons pas peur des mots, d'une révolution culturelle, qui suppose de remettre en cause des corporatismes et des habitudes de pensée. Mais c'est à ce prix que la justice pourra redéployer ses forces sur le terrain pénal, où les citoyens l'attendent et qu'elle déserte trop – le taux moyen de classement sans suite des affaires en fournit la preuve – et

offrir en matière civile, commerciale et sociale, pour les litiges vraiment essentiels, une réponse effective en temps utile.

Qu'attend-on également pour imaginer un système d'admission des pouvoirs en cassation comparable à celui qui a été instauré au Conseil d'Etat et qui a eu des effets très positifs, afin de permettre à la Cour de cassation de n'examiner que les pouvoirs développant un moyen de droit sérieux ?

Autant de questions auxquelles votre projet de budget n'apporte pas de réponse, comme si vous considériez qu'une modeste augmentation de crédits suffirait à résoudre les problèmes de la justice dans notre pays.

Au-delà de la mise en œuvre du nécessaire programme pluriannuel de 1995, il est temps de passer à une autre étape. Les justiciables attendent de la nouvelle législature un élan réformateur fondé sur une redéfinition du rôle du juge dans notre société. D'ailleurs, en l'absence de telles réformes structurelles, jamais vous ne pourrez mener à bien les projets ambitieux que vous avez esquissés. Je pense en particulier aux pistes développées par le rapport Truche en matière de procédure pénale pour mieux garantir les droits des justiciables ; au respect de la présomption d'innocence ; à la cessation du scandale que constitue la détention abusive d'innocents ; à l'instauration du double degré de juridiction en matière criminelle ; au passage à la collégialité pour les mises en détention provisoire.

Il faudra bien un jour également s'attaquer au problème du fonctionnement des tribunaux de commerce et, dans une moindre mesure, aux juridictions prud'homales.

Ce n'est pas l'annonce d'une communication au prochain conseil des ministres centrée, si j'ai bien compris, sur l'indépendance de la justice et la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, dont, bizarrement, la représentation nationale a pris connaissance dans un journal du soir,...

**Mme Nicole Catala.** Eh oui ! Les mauvaises habitudes perdurent !

**M. Henri Plagnol.** ... qui suffira à dissiper nos inquiétudes.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Le CVC, c'était dans un journal du matin !

**M. le président.** Monsieur Plagnol, il vous faut conclure !

**M. Henri Plagnol.** J'en arrive à ma conclusion, monsieur le président.

Madame le garde des sceaux, d'abord, il ne saurait y avoir d'indépendance du parquet sans moyens supplémentaires, dont je n'ai pas vu trace dans votre budget.

Ensuite et surtout, la paille ne doit pas cacher la poutre. Il ne faudrait pas que la pression médiatique vous conduise à négliger le problème essentiel de la lenteur de la justice, qui concerne tous les justiciables.

Vous aviez dit, madame le garde des sceaux, que vous ne seriez pas le ministre des réformes à crédit. Sur ce point vous aviez raison car, dans la situation actuelle de la justice, aucune mesure se traduisant par une augmentation des tâches judiciaires ne peut être envisagée sans la création des moyens correspondants. Mais si j'en juge par votre projet de budget, il est a craindre que vous ne soyez condamnée à être le ministre de l'immobilisme.

**M. Guy-Michel Chauveau.** Un peu de patience !

**M. Henri Plagnol.** Votre budget est au mieux un budget d'attente, au moins jusqu'à la semaine prochaine, celle de votre communication au conseil des ministres, au pire un budget qui prélude à l'enterrement des réformes urgentes pour le redressement de la justice. C'est la raison pour laquelle le groupe de l'UDF ne pourra pas le voter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Dommage !

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Gouzes.

**M. Gérard Gouzes.** Madame le garde des sceaux, alors que nous débattons du budget de la justice pour 1998, tout le monde commente le retard accumulé année après année, budget après budget, dans le financement des missions attribuées à votre ministère.

On aura beau dire, on aura beau faire ! Mais ce retard est-il surmontable ? La justice est chère, elle est trop lente, et les Français ne lui font plus confiance. Vous l'avez clairement annoncé, vous avez le devoir et l'ambition de changer les choses. Je ne sais pas si vous y parviendrez totalement, mais ce que je sais, c'est que le groupe socialiste est décidé à vous aider dans cette noble et difficile démarche.

Il est vrai que le chantier que votre prédécesseur vous a abandonné est – faut-il le rappeler ? – particulièrement délabré.

Jamais l'ingérence dans la nomination de certains magistrats placés à des postes clés n'avait été aussi scandaleuse.

**M. Guy-Michel Chauveau.** C'est vrai !

**Mme Nicole Catala.** Comment pouvez-vous dire des choses pareilles ? Que s'est-il passé avant 1993 ? Vous avez la mémoire courte !

**M. Gérard Gouzes.** Jamais, confrontés à certaines affaires politico-judiciaires, les Français n'avaient autant douté de l'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir politique.

**M. Guy-Michel Chauveau.** C'est vrai !

**M. Gérard Gouzes.** Les moyens de fonctionnement de l'institution avaient été réduits et plusieurs postes de crédits, comme celui réservé aux juridictions, avaient été gelés.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Ils ont chaque année été dégelés !

**M. Gérard Gouzes.** Aucun recrutement de greffiers n'avait été prévu pour 1996 ni pour 1997. Il faut bien connaître nos greffes pour mesurer l'immensité des besoins et le dévouement de ses personnels.

La phobie de la création d'emplois publics, qui sert, hélas ! d'idéologie primaire à certains libéraux, était devenue la règle inconsciente qu'il fallait appliquer là aussi. Le non-respect des promesses, réitérées dans le plan-programme pour la justice de 1995, laissait un goût amer de désillusion qu'il sera difficile de dissiper chez tous les professionnels, les auxiliaires de justice ou les magistrats.

Un récent sondage paru dans un hebdomadaire national nous révèle le désenchantement des Français à l'égard de la justice : 38 % seulement lui font encore confiance, 64 % estiment qu'elle fonctionne mal et 91 % la trouvent trop lente.

Des victimes qui se sentent mal protégées, une justice où la présomption d'innocence n'est pas toujours respectée, où la détention provisoire n'est plus l'exception moti-

vée, où le secret de l'instruction est bafoué quotidiennement par ceux-là mêmes qui devaient en être les gardiens vigilants !

Une justice qui, pour une majorité de Français, n'est pas suffisamment indépendante des milieux économiques, financiers ou politiques, où les magistrats manquent de moyens modernes ou tout simplement de locaux dignes de ce nom !

Une justice absente de certaines nouvelles villes, où les délais de jugement – je pense plus particulièrement aux tribunaux et aux cours d'appel administratives, sont devenus franchement inacceptables !

Dans un énième rapport sur la justice commandé par votre prédécesseur, M. Jean Coulon, alors président du tribunal de grande instance de Nanterre, indiquait que la justice serait probablement paralysée en l'an 2000 par le nombre d'affaires qui aura augmenté de 300 % depuis 1975 ! Selon lui, le délai moyen d'écoulement du stock en cours dépasserait en moyenne vingt-quatre mois devant les cours d'appel.

Devant ce bilan préoccupant, on peut désormais s'interroger sur la portée réelle de nos principes républicains, sur la portée réelle de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, qui vise le droit pour toute personne « que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial ».

Une justice où la délinquance, notamment celle des jeunes, inquiète et insécurise, plus que toute autre, nos concitoyens !

Devant ce constat, rapidement évoqué, il ne faut plus lancer de grandes réformes coûteuses sans moyens conséquents. L'exemple de la loi sur l'instauration d'un double degré de juridiction pour les cours d'assises sans moyens correspondants ne doit plus être renouvelé.

Voilà le contexte dans lequel s'inscrit le budget dont nous débattons.

Un premier constat s'impose : le Premier ministre, M. Lionel Jospin, avait annoncé que la justice serait l'une de ses priorités, et il en est bien ainsi puisqu'il a débloqué les crédits qui avaient été gelés par son prédécesseur.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Comme en 1996 !

**M. Gérard Gouzes.** Je relève, avec mes collègues du groupe socialiste, ce qui ne peut être nié que de mauvaise foi, que le budget progresse de plus de 4 %,...

**M. Jean-Luc Warsmann.** C'est inexact !

**M. Gérard Gouzes.** ...soit plus que l'ensemble du budget de l'Etat, qui augmente de 1,38 %.

Là où les crédits de paiement en mesures nouvelles avaient baissé en 1997 de 60 % et les autorisations de programme de 16,4 %, vous les augmentez, madame le garde des sceaux, respectivement de 49 % et de 26 %.

Qu'il s'agisse de la lutte contre la surpopulation carcérale, du soutien à l'administration pénitentiaire, où vous doublez les mesures nouvelles et où vous quadruplez les autorisations de programme ;

Qu'il s'agisse de la création de 300 postes dans l'administration pénitentiaire, des 70 postes de magistrats, des 220 assistants de justice, des 400 conciliateurs, des 230 greffiers et agents administratifs, sans oublier les 3 500 emplois jeunes ;

Qu'il s'agisse de la protection de la jeunesse, pour laquelle je souhaiterais avoir plus de précisions quant aux moyens nouveaux que vous lui consacrez et quant aux

réformes que vous comptez mettre en place pour la nouvelle procédure de comparution des mineurs et pour ce qui concerne la présence des services éducatifs auprès des tribunaux ;

Qu'il s'agisse de la construction, de la restructuration ou de la rénovation des équipements immobiliers avec le lancement ou la poursuite des travaux des cités judiciaires de Bordeaux, d'Avignon, de Grenoble, de Nice, de Grasse, de Rennes, de Nantes, de Melun ou de Fort-de-France ;

Bref, la justice va pouvoir retrouver quelques couleurs !

Vous avez souhaité entreprendre, en plus de cette réanimation clinique, une réforme profonde de la justice. Nous nous associons totalement à cette réforme. Nous nous y associons fortement, parce que c'est le problème de toute la place de la justice dans notre société qui est désormais posé si nous ne donnons pas rapidement à cette fonction régaliennne les moyens minimums d'assumer sa mission de service public !

C'est encore vous, madame le garde des sceaux, qui exprimez, devant une récente assemblée de magistrats, votre souhait de voir la justice devenir « un service public dans lequel on ait confiance ».

L'état alarmiste de la situation, dont la décrépitude de certains locaux de justice sont l'exacte représentation, nécessite effectivement une réforme profonde, et même plus encore : une révolution pacifique, mais hardie.

Qu'allez-vous donc faire du rapport Truche et de ses conclusions ?

Quelles propositions allez-vous nous soumettre sur la nécessaire indépendance, dans l'interdépendance, des parquets, sur le principe de l'opportunité des poursuites, sur l'autonomie de la police judiciaire au service du juge, sur le lien existant entre la chancellerie et le parquet ?

Vous m'autoriserez à vous rappeler que toutes les grandes réflexions philosophiques sur la liberté ont toujours débouché sur une théorie de la responsabilité, voire de la sanction.

Je sais aussi, madame le garde des sceaux, que vous réfléchissez sur une éventuelle réforme de la carte judiciaire, que l'on a qualifiée tout à l'heure de vieux serpent de mer, et vous avez qualifié vous-même cette réforme « d'attendue et de redoutée ».

L'idée peut être intellectuellement séduisante, si elle ne cache pas une simple petite manœuvre comptable, l'adéquation de la répartition des implantations judiciaires aux besoins démographiques.

La notion même de service public de proximité que vous défendez nous interdit ce petit calcul. Tous les justiciables doivent bénéficier, sur notre territoire, d'une justice de qualité, au même titre qu'ils sont égaux devant la loi et restent soumis aux mêmes contraintes fiscales.

S'il faut, pour respecter ces principes, créer un tribunal à Sarcelles, il ne faut pas pour autant supprimer celui de Rodez.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Très juste !

**M. Gérard Gouzes.** La « rentabilité », si l'on peut utiliser ce terme, d'un magistrat ou d'un greffier supplémentaire dans une petite juridiction est supérieure à l'adjonction massive de personnel supplémentaire dans une cour déjà pléthorique.

A ce titre, dans la réforme de la carte judiciaire, il faudra avoir le courage de redécouper les périmètres de compétence et de déconcentrer aussi les métropoles judiciaires au service d'une justice plus proche, plus accessible et plus humaine.

Il y aura beaucoup de résistances et de corporatismes à vaincre, il y aura beaucoup à faire pour convaincre. Nous vous y aiderons. Tout cela sera difficile, car nous savons que les moyens qui n'ont pas été donnés au cours de ces deux dernières années n'arriveront pas miraculeusement et immédiatement.

Certes, vous avez inscrit des moyens nouveaux, vous avez assigné des actions prioritaires en faveur de la justice quotidienne, de la protection des mineurs et des réponses à apporter à la délinquance des jeunes, en faveur de la modernisation des établissements pénitentiaires pour améliorer les conditions de travail des personnels. Mais le groupe socialiste vous appelle à des réformes encore plus profondes. Tout d'abord dans le domaine de la redéfinition des relations entre les parquets, la chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature. Ensuite, dans le domaine encore plus nécessaire de la déconcentration de la gestion administrative et financière des juridictions et dans celui de l'évaluation des efforts consentis. Le groupe vous appelle enfin à réformer les procédures de régulation juridique des demandes sociales, des contentieux de toutes sortes où la médiation, la conciliation et la transaction doivent se développer, ainsi que les procédures d'interprétation des lois qui fait la noblesse et la grandeur de la magistrature.

La société française de l'an 2000, avec sa dimension médiatique, ne s'accommode plus, me semble-t-il, des règles et des procédures complexes, voire archaïques, édictées par le code Napoléon.

La norme sociale supporte de moins en moins d'être édictée, avez-vous dit un jour. Elle exige, dans la démocratie d'opinion et des médias qui est la nôtre, d'être davantage négociée. Le recours au juge ne doit plus être le recours unique. La judiciarisation de tous les dysfonctionnements sociaux et la demande de pénalisation et de recherche à tout prix des responsabilités tournent parfois à l'absurdité, et la raison n'a plus cours dans le tohu-bohu médiatique. Dans ce contexte, il me paraît nécessaire de s'interroger sur la place et le rôle de la justice dans la sécurité publique, notamment dans la lutte contre la délinquance des jeunes sur le plan local, dans nos villes et nos quartiers.

C'est tout cela qu'attendent nos concitoyens : une justice plus efficace, plus ouverte, capable de se moderniser en inventant de nouveaux modes de médiation pénale ou civile, une justice moins théâtrale, mais plus soucieuse des problèmes quotidiens.

Mais il ne faut pas oublier, mes chers collègues, que la justice c'est aussi la résolution et la régulation des conflits d'intérêts économiques et financiers, civils et familiaux, c'est l'huile qui facilite le fonctionnement des rouages de toute la société et, par conséquent, l'institution qui ne peut plus se contenter d'être le budget derrière celui des anciens combattants.

Je vois des professionnels se mettre en grève. Que ne l'ont-ils fait plus tôt ! On ne rattrape pas en un an, ni même en deux ou trois ans, un retard accumulé depuis vingt ou trente !

Quand pourrions-nous aborder ces réformes indispensables ? Quel calendrier sommes-nous capables de respecter eu égard aux finances disponibles et à l'urgence de la situation ? Dans un récent colloque sur le service public de la justice vous avez déclaré que la justice était un service public parce que l'idée même de service public était liée à l'idée de justice, et vous ajoutiez, évoquant la dernière notion d'origine communautaire sur le service universel : « Qu'y a-t-il de plus universel que la justice ? »

C'est vrai qu'elle hérite de toutes les questions sociales que la famille, l'école, le voisinage, la médecine, les institutions ne savent plus traiter. Cette exigence sociale nous oblige à repenser le cadre dans lequel l'appareil judiciaire hérité du XIX<sup>e</sup> siècle répondait à d'autres questions que celles qui se posent aujourd'hui. Elle nous oblige à plus qu'une réforme qui, en tout état de cause, si elle était encore une fois différée, conduirait, je le crains, à l'affaiblissement de l'une des fonctions essentielles de l'Etat.

Des réformes des procédures civiles ou commerciales sont possibles sans coût pour la nation. Par une concertation étroite avec les auxiliaires de justice et par la collaboration de la magistrature à cette tâche, nous pourrions, j'en suis sûr, dégager, sans porter atteinte au principe du contradictoire, de nouvelles pistes pour simplifier notre système judiciaire.

Vous avez l'ambition de restaurer notre justice, madame le garde des sceaux, mais n'oubliez pas cette pensée célèbre de Pascal : « la justice sans la force est impuissante ». La justice de notre pays a besoin aujourd'hui d'être forte et le projet de budget que vous nous présentez y contribue. C'est la raison essentielle qui emporte notre adhésion aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** Je remercie tout particulièrement M. Gouzes pour le respect extrêmement scrupuleux de son temps de parole.

La parole est à M. Alain Tourret.

**M. Alain Tourret.** Madame le garde des sceaux, vous avez hérité, à en croire les chiffres, d'une situation difficile voire, aux dires de certains, sinistrée, tant il est vrai que votre prédécesseur, s'il vous a laissé des rapports et des programmes a, semble-t-il, totalement omis la question du financement !

En effet, comment oublier que, de 1996 à 1997, les dépenses en capital de votre ministère sont passées de 1 384 millions à 1 299 millions, soit une diminution de 6,1 %, et les autorisations de programme de 1 624 millions à 1 363 millions, soit une diminution de 16 % ?

Votre budget pour 1998, en revanche, et vous nous l'avez brillamment exposé, est en progression significative ; tous les orateurs l'ont souligné. Cette progression est la plus forte de tous les budgets de l'Etat.

La justice devient enfin une priorité. On doit vous en féliciter car vous vous êtes battu avec ténacité pour assurer cette première réconciliation entre la justice et les Français. Nous sommes bien conscients que pour les justiciables, la situation est devenue insupportable.

Votre budget doit donc permettre tout au cours de cette législature une justice de qualité, une justice de proximité, une justice accessible.

Une justice de qualité. Nombre de magistrats sont surchargés et rendent des décisions à la chaîne. Comment ne pas se rappeler que mon confrère, Maximilien de Robespierre, avocat de talent, exerçant au barreau d'Arras, ne plaidait qu'une vingtaine d'affaires par an et qu'il avait un cabinet que mon confrère Gouzes pourrait peut-être lui envier ? Quant aux magistrats, ils passaient plusieurs jours sur un dossier.

Aujourd'hui, M. Truche l'a rappelé devant notre commission, les cassations sont devenues de plus en plus fréquentes – 40 % pour certaines cours d'appel –, les décisions ne sont plus que sommairement motivées, les moyens ne sont plus étudiés.

Que faut-il? Les Français ont le droit qu'on leur réponde quand ils interrogent la justice. A l'évidence, il faut, dans un premier temps, pourvoir les postes libres. Dans un deuxième temps, nommer des magistrats, d'abord auprès des chambres sociales des cours d'appel – vous l'avez rappelé avec raison, elles sont engorgées – mais aussi auprès des chambres de la famille, auprès des juges des affaires familiales. Un Français sur deux ou sur trois divorce et dispose, lors de l'audience de conciliation, de deux à cinq minutes, pour exposer l'échec d'une vie, l'effondrement d'une famille, le drame et le trouble des enfants. Pourtant, ils ont droit qu'on les écoute. Vous ne pouvez pas vous imaginer le désespoir de tous ces gens à la sortie de ces audiences à la chaîne, terribles. Ils ont le droit aussi que l'on écoute leurs enfants. Cela prend du temps. Cela nécessite des magistrats.

Nous avons aussi besoin d'augmenter le nombre des magistrats volants qui viennent renforcer telle ou telle juridiction. Ils sont indispensables au bon fonctionnement des petites juridictions, qui ont un ou deux magistrats et un juge d'instruction.

Ces nouveaux magistrats pourront provenir, certes, de l'Ecole nationale de la magistrature, mais également du corps des professeurs de droit, qui devront être associés à l'œuvre de justice dans le cadre d'une grande réforme de leur statut, à l'instar de ce qui a été fait en 1959 par le professeur Debré pour les professeurs des CHRU.

Autre sujet sur lequel je veux dire un mot : la justice de proximité. Tel est l'enjeu de cette carte judiciaire dont on commence à tant parler. Celle-ci devra respecter les juridictions existantes, car la justice participe, elle aussi, qu'on le veuille ou non, à l'administration du territoire. Or, dans le passé, toute modification de la carte judiciaire s'est accompagnée d'une suppression des juridictions. Le député rural que je suis est fort inquiet des propositions de nos hauts magistrats. Des audiences foraines seraient une réponse minimale. Le justiciable peut se déplacer? Mais, chez moi, les gens sont pauvres, ils n'ont plus de voiture, ils ne peuvent plus aller au chef-lieu. Voilà la réalité.

Quant à l'échevinage, il pourrait être étendu aux tribunaux correctionnels, et j'ai entendu avec intérêt M. Truche accepter cette proposition : les tribunaux pour enfants sont un modèle du genre, et la justice y est bien rendue. Et pourquoi ne pas l'étendre aux chambres sociales et commerciales des cours d'appel? Pourquoi y a-t-il quatre non-magistrats, quatre conseillers prud'hommes devant les conseils et aucun devant les chambres sociales? C'est le poids de l'histoire, mais nous avons le droit d'apporter une autre réponse.

Enfin, il faut – et c'est le troisième point que je veux aborder – une justice accessible, car l'aide juridictionnelle masque la cherté de la justice. Il y a le paiement des huissiers, le paiement des avocats, le paiement de la postulation, le paiement des avoués, le paiement des greffes, le paiement des frais de justice. Pour une simple affaire de pension alimentaire, dans laquelle on tâche d'obtenir une réduction de 1 500 francs à 1 200 francs, vous payez, en moyenne, 20 000 francs, en dehors des honoraires d'avocat! A partir de là, nous sommes en droit de vous demander de réfléchir sur la suppression de toute une partie des frais d'huissier : remplacer les assignations et les significations par des lettres recommandées avec accusé de réception, c'est une économie d'environ 1 000 francs. Ce n'est pas négligeable. Ayons le courage de proposer la suppression des avoués devant les cours d'appel qui ne servent à rien...

**M. André Vallini et M. Jean Michel.** Très bien !

**M. Alain Tourret.** ...si ce n'est à rendre plus chère la justice.

Ayons le courage de supprimer la postulation qui ne sert à rien, si ce n'est, là encore, à imposer des droits fixes à des justiciables qui n'en peuvent mais.

Ces quelques réformes permettront ainsi de remédier à la cherté de la justice.

Il n'est pas moins nécessaire de proposer une véritable réforme de la détention provisoire et tout simplement de la supprimer en matière délictuelle, ni plus ni moins, pour la remplacer par une assignation à domicile. Ainsi pourra-t-on enfin réconcilier le principe fondamental, inscrit dans nos textes sacrés, de la présomption d'innocence avec la réalité rappelée tout à l'heure par M. Devedjian. Ainsi, 2 000 personnes font injustement de la prison chaque année ! C'est insupportable ! Quand arrêtera-t-on, enfin, ce scandale ?

**M. Michel Crépeau.** Très bien !

**M. Alain Tourret.** Il n'y a qu'une seule solution,...

**Mme Nicole Bricq.** La révolution !

**M. Alain Tourret.** ...repenser la détention provisoire.

Madame le garde des sceaux, votre ténacité vous a permis de présenter un excellent budget. Il vous appartient, tout au cours de cette législature, et cela demandera des efforts de plusieurs années, de faire de la justice une priorité. Les Français l'attendent. Je ne doute pas que vous y parviendrez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Julien Dray.

**M. Julien Dray.** Madame le garde des sceaux, c'est un peu en qualité d'habitué des débats relatifs au budget de la justice que je me permets de vous féliciter pour le cru 1998 que vous nous présentez aujourd'hui.

En effet, tout au long des années qui viennent de s'écouler, il ne nous a pas souvent été donné de voir traduite en chiffres la volonté de faire de la justice une priorité.

Le passé nous avait jusqu'alors plutôt habitués, de baisses relatives en hausses microscopiques, à des budgets nullement à la hauteur des enjeux. Et, en matière de justice, qui pourrait dire que les enjeux sont minces? Je crois que peu d'entre nous seraient capables de soutenir une telle thèse.

L'actualité de ces dernières années a accordé une place primordiale aux questions de justice. Je ne veux pas seulement parler de ce que les médias ont nommé les « affaires », mais surtout du rôle croissant que la justice joue dans la vie quotidienne de la population. Certes, nous sommes encore loin, fort heureusement d'ailleurs, de la judiciarisation à outrance de la vie privée que vivent les Américains. Pour autant, il est clair que le recours à la justice se « démocratise » dans notre pays. Quand quelque chose ne va pas, on est de plus en plus tenté d'aller frapper à la porte du juge ou de l'avocat, comme du médiateur ou du conciliateur. Ce phénomène engendre d'ailleurs des délais de jugement inacceptables qui nous attirent les foudres de la Cour européenne des droits de l'homme et, surtout, de nos concitoyens.

Les enjeux, donc, ne sont pas minces. Concernant l'administration pénitentiaire, ils sont cruciaux.

C'est le point sur lequel je centrerai mon intervention, et pour plusieurs raisons. D'abord, parce que je suis député de la circonscription sur le territoire de laquelle se

trouve la plus grande prison d'Europe, Fleury-Mérogis, et que je suis donc particulièrement sensible aux difficultés rencontrées par les établissements pénitentiaires. Ensuite et surtout, parce que la pénitencière reste le parent pauvre dans le budget de la justice, encore que, et il faut le souligner, elle va bénéficier d'une multiplication par six du nombre d'emplois créés : 300. Leur répartition reflète la priorité accordée à la réforme du milieu ouvert et à la détention des mineurs. Ces emplois, qui doivent aider à la lutte contre la surpopulation carcérale et à la diminution de la récidive, vont représenter un véritable ballon d'oxygène. Mais 1 800 postes de ce type restent à pourvoir. Il faudra donc veiller, dans les budgets futurs, à prolonger et à intensifier cet effort pour qu'il ne reste pas, si je puis dire, un simple coup d'épée dans l'eau.

Penchons-nous maintenant sur le programme de constructions. Pour faire face au problème crucial de la surpopulation carcérale, la création de trois nouveaux établissements pénitentiaires est programmée pour la fin de 1998, représentant 1 000 places supplémentaires.

C'est un premier pas non négligeable, et cette décision répond indéniablement à une nécessité, mais je crois que, à l'avenir, il nous faudra être beaucoup plus ambitieux.

La situation est extrêmement préoccupante et je ne crois pas exagérer en disant qu'il y a urgence à intensifier nos efforts en matière de réhabilitation de bâtiments pour les prisons existantes, d'autant que, nous le savons tous, les délais entre le début de ces opérations de réhabilitation et la fin des travaux sont extrêmement longs et pénibles pour ceux qui vivent dans ces établissements.

Comment, dans ces conditions, madame le garde des sceaux, ne pas nourrir des craintes ? Cette interrogation revêt tout son sens lorsque l'on prend pour exemple le centre pénitencière de Fleury-Mérogis. Celui-ci est malheureusement le reflet de nombreuses maisons d'arrêt et nous alerte sur l'état de vétusté et d'insalubrité de ces lieux.

En vous rendant dans ce centre pénitencière cet été, vous avez pu vous rendre compte de son état de délabrement, des conditions de travail imposées aux personnels, des conditions de détention et de réception des familles venant rendre visite aux détenus. C'est d'autant plus alarmant que, à sa construction, Fleury était la prison la plus moderne d'Europe, avec son fameux système d'interphonie. Aujourd'hui, ce système, qui permet aux détenus d'appeler les surveillants, est hors service dans deux ailes du bâtiment sur trois. Les plafonds sont effondrés, le matériel de sécurité impossible à réparer, les armoires électriques trempées et les cellules inondées. Les orages de cet été, qui ont généré de graves inondations, ont mis en évidence encore plus crûment ces problèmes.

Il n'y a, hélas ! aucune exagération dans mes propos. Aujourd'hui, la prison la plus surpeuplée d'Europe traverse une passe difficile : après bientôt trente ans de service, sa vétusté est la cause de multiples problèmes et provoque de graves tensions. Pourtant, cette année encore, les crédits d'équipement ne seront pas suffisants pour que l'on puisse entreprendre les travaux de rénovation et d'entretien, et ce en dépit des conclusions du comité d'hygiène et de sécurité, qui préconise la réhabilitation totale de tous les bâtiments.

Cette situation dans les prisons rend le travail du personnel de plus en plus difficile. A cet égard, plusieurs questions se posent.

La première concerne le logement des gardiens de prison. Nombre d'entre eux sont aujourd'hui dans l'incapacité d'accéder à un logement social compte tenu des pla-

fonds de ressources déterminés par les offices HLM. Si leurs revenus sont supérieurs à ce plafond, c'est en partie en raison des primes dont ils bénéficient en contrepartie des dangers auxquels ils sont exposés. Mais comme ils ne peuvent accéder au logement social, ils perdent de la main gauche les avantages qu'ils reçoivent de la main droite. Je propose donc à nouveau que soit mis en place un système dérogatoire permettant l'accès aux HLM pour tous les gardiens de prison. Ce ne serait que justice au regard de leurs sacrifices professionnels. Cela leur éviterait aussi, et il y va de leur sécurité, d'être obligés de vivre dans des quartiers où ils croisent régulièrement d'anciens détenus, avec les tensions multiples que cela entraîne.

La deuxième question concerne la situation indemnitaire du personnel administratif sous statut spécial qui participe pleinement à l'exécution du service public pénitencière. Placé sous le même statut spécial que les autres corps pénitentiaires, il a les mêmes contraintes, à savoir l'interdiction du droit de grève et l'obligation d'effectuer des heures supplémentaires pour assurer la continuité du service public, y compris les samedis, dimanches et jours fériés. Ce sont les seuls personnels administratifs dans l'ensemble de la fonction publique à être privés du droit de grève par statut spécial. Les personnels administratifs de la police nationale, par exemple, ne sont pas soumis à cette interdiction.

Ce statut spécial prévoit des contreparties légitimes. Or, si un effort est consenti cette année avec une revalorisation indemnitaire, il n'est toujours pas répondu à la demande de surclassement indiciaire.

Enfin, je propose que nous nous donnions les moyens de répondre à une revendication des plus légitimes du personnel pénitencière : qui réclame la construction de crèches à proximité des grands centres et dont les horaires d'ouverture soient adaptés à leurs conditions de travail.

Madame le garde des sceaux, vous le savez, investir dans le milieu carcéral, tant sur le plan matériel que sur le plan humain, est un investissement rentable pour l'avenir, car c'est la condition pour prévenir ce qui constitue le mal de notre système : la récidive.

Le retard pris rend la situation critique et provoque de graves tensions à l'intérieur des centres pénitentiaires. C'est pourquoi j'estime qu'il sera nécessaire de prévoir les moyens de leur réhabilitation dans les prochains budgets. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.)*

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le président, je vais tâcher de répondre brièvement, car j'ai conscience d'avoir déjà quasiment épuisé mon temps de parole.

**M. le président.** Nous vous en remercions à l'avance.

**Mme le garde des sceaux** Je ne vais donc pas pouvoir répondre à toutes les questions qui m'ont été posées et je me bornerai à quelques remarques.

Je remercie tout d'abord M. Floch et M. Gerin de leurs rapports et de leurs observations très utiles sur la carte judiciaire, sur la protection judiciaire de la jeunesse ou encore sur l'administration pénitencière. Nous avons une approche voisine de tous ces problèmes et, en tout cas, nous partageons le souci de rendre la justice plus proche des citoyens.

M. Floch m'a interrogée sur les suites qui seront données aux conclusions du groupe de travail sur l'aide juridictionnelle. Celui-ci a notamment proposé d'élargir les

pouvoirs des bureaux d'aide juridictionnelle afin de les habiliter à statuer sur les dossiers ne présentant pas de difficulté. C'est bien dans cette ligne que je compte inscrire la réforme de la procédure civile que je ne manquerai pas de soumettre prochainement à votre assemblée.

Plus généralement, M. Michel, M. Devedjian, M. Gouzes et M. Tourret m'ont posé de nombreuses questions sur les réformes de la justice que j'avais l'intention d'entreprendre.

J'indique d'abord à M. Devedjian que c'est bien parce que je n'ai pas encore mis ces réformes en chantier que les crédits correspondants ne figurent pas dans le projet de budget pour 1998. Ce qui s'y trouve correspond à ce que nous allons faire l'année prochaine. Et si je n'ai pas retenu la réforme de la cour d'assises proposée par mon prédécesseur, c'est précisément parce qu'il n'y avait aucun crédit pour financer cette réforme pourtant examinée par le Parlement. J'ai découvert, en prenant mes fonctions, qu'il n'y avait pas eu le moindre début de commencement d'une discussion avec la direction du budget. Moi, je ne procéderai pas par effets d'annonce, en vous soumettant des mesures derrière lesquelles il n'y a pas le moindre centime !

Mais cela ne veut pas dire que nous n'allons pas faire ces réformes. J'ai compris qu'il y avait ici une certaine impatience. Rassurez-vous, elle sera vite apaisée : en premier lieu, par la communication que je présenterai mercredi prochain au conseil des ministres.

Il est vrai qu'il va falloir réformer le régime de la détention provisoire. Vous avez été nombreux à insister à ce sujet. Je pense en particulier aux propositions de M. Tourret.

Il est vrai également que la réflexion sur l'indépendance du parquet ne peut pas être découplée d'une réflexion sur la présomption d'innocence. On ne peut en effet accroître l'indépendance du parquet sans prendre en considération son rôle global dans la procédure pénale et l'ensemble des dépendances qui peuvent affecter son autonomie d'action : non seulement la dépendance vis-à-vis du pouvoir politique – à laquelle nous allons mettre fin et j'ai d'ailleurs commencé à le faire – mais également la dépendance vis-à-vis d'autres pouvoirs. Vous avez cité la police judiciaire : croyez-bien que nous aborderons cet aspect.

Je n'entrerai pas dans le détail pour ne pas anticiper sur les déclarations que je ferai mercredi au conseil des ministres. Et si l'on trouve dans quelques quotidiens des aperçus sur ce que l'on croit savoir de mes intentions, mieux vaut attendre la semaine prochaine pour apprécier plus exactement la portée des réformes que je propose d'entreprendre. Je vous confirme simplement que je n'ai pas l'intention de me limiter au renforcement de l'indépendance du parquet, mais que j'entends bien engager une réforme globale de la justice, réforme ambitieuse qui traite à la fois de la procédure pénale et de la procédure civile, car telle est la condition nécessaire pour rapprocher la justice des citoyens.

La refonte de la carte judiciaire est un sujet très difficile que plusieurs d'entre vous ont abordé. La mission ministérielle, pour laquelle j'ai obtenu quelques moyens, devra d'abord exploiter les résultats de la consultation nationale engagée par mon prédécesseur, résultats « inégaux », comme on dit en langage diplomatique. Ensuite, cette mission devra étudier, pour chaque cour, la distribution des implantations judiciaires, en tenant compte à la fois du temps de déplacement des justiciables, de la nature et de la quantité des activités, ainsi

que de la durée de traitement des dossiers. Elle recherchera, en concertation avec les autorités locales et les personnels, les moyens de mieux adapter le fonctionnement des juridictions. A ce propos, monsieur Michel, il ne m'a pas échappé que la DATAR pourrait nous être d'un précieux secours (*Sourires*) dans cette réflexion sur la bonne définition de la carte judiciaire, et notamment sur la solidarité que l'on doit essayer de rechercher sur la base d'échanges de populations réelles et d'activités réelles entre les différents ressorts.

Vous m'avez reproché, monsieur Warsmann, de n'avoir donné aucun signal fort à l'administration pénitentiaire. Peut-être n'est-ce pas le signal que vous attendiez, mais je vous propose de créer 300 emplois nouveaux dans cette administration, autant que dans les services judiciaires, ce qui représente près de la moitié des nouveaux emplois. J'ai décidé – peut-être ce choix ne vous convient-il pas, mais c'est un choix politique – d'affecter 200 de ces 300 emplois à la réforme du milieu ouvert car je crois essentiel d'accorder une priorité aux solutions qui permettent aux détenus de se réinsérer progressivement dans la société.

Si l'on y ajoute les 248 emplois dont j'ai obtenu le dégel et qui seront affectés, eux, au milieu fermé, en plus des cinquante emplois nouveaux que je crée dans ce secteur pour les centres de détention destinés aux jeunes, on obtient tout de même des chiffres qui représentent un vrai signal pour l'administration pénitentiaire. Les choix qualitatifs que j'ai retenus peuvent ne pas vous satisfaire, mais le signal est infiniment plus fort que celui qui avait pu être donné dans certains des précédents budgets.

Monsieur Hage, je prête moi aussi la plus grande attention au scrutin prud'homal du 10 décembre prochain, qui ne doit pas être l'occasion d'affrontements politiques suscités par des partis extrémistes. J'ai déjà souligné le rôle essentiel de l'institution prud'homale et le risque de voir certaines organisations politiques présenter des candidatures à des fins partisans. Compte tenu de l'état dans lequel nous avons trouvé ce dossier et de l'impossibilité de modifier la loi avant les élections pour éviter ce type de dérive, faute du temps nécessaire, nous devons en effet veiller tout particulièrement à la recevabilité des candidatures et au strict respect des critères individuels tenant à la personnalité des candidats, à leur âge, à leur moralité et à leurs qualités professionnelles.

S'agissant des procédures de conciliation, monsieur Pagnol, j'ai prévu d'affecter à leur développement 1,7 milliard de francs supplémentaires, ce qui permettra de créer 400 postes de conciliateur et de porter leur nombre à environ 1 700.

A plusieurs reprises, vous avez cru devoir me faire des recommandations, et j'ai même eu quelquefois le sentiment que vous vouliez me faire la leçon. Vous m'avez demandé, par exemple, pourquoi je ne faisais pas comme Tony Blair. Il se trouve que j'ai reçu ce matin M. Jack Straw, Home secretary, qui m'a rendu visite après avoir rencontré Jean-Pierre Chevènement. En parlant avec lui de la réforme initiée au Royaume Uni sur la délinquance des jeunes, je me suis aperçue qu'après dix-sept années de pouvoir conservateur, le gouvernement travailliste éprouvait le besoin de se rapprocher des procédures que nous allons continuer de développer : traitement en temps réel des affaires concernant les mineurs et convocation systématique des parents. Il faut que vous sachiez que plusieurs milliers de parents sont aujourd'hui convoqués par les parquets en vue de régler ces dossiers antérieurement à un traitement juridictionnel. M. Straw, peut-être parce qu'il est à la fois ministre de la police et de la justice sou-

haite confier ces tâches aux services de police. Chez nous, ce sont les magistrats qui s'en acquittent, et de mieux en mieux, comme j'ai pu le constater hier, en allant visiter aux Mureaux la nouvelle maison de la justice et du droit. N'essayez donc pas de nous faire la leçon par gouvernement travailliste interposé. Mieux vaudrait prendre acte de ce qui se fait déjà et essayer de l'améliorer.

Vous me prêtez l'intention d'affecter les emplois - jeunes à la réforme de l'administration pénitentiaire et à des activités très complexes de médiation. Je n'ai jamais rien prétendu de tel, monsieur Plagnol. Je me demande où vous êtes allé chercher ça ! J'ai toujours indiqué que nous allions utiliser les emplois - jeunes pour faciliter l'accès au droit, pour aider les justiciables les plus fragiles et pour assister les personnes chargées de la médiation.

J'ai eu le sentiment, en vous écoutant, qu'il vous fallait vraiment beaucoup d'exagérations, de contorsions, de fausses affirmations, pour parvenir à justifier un vote négatif. Et quand je vois que vous avez approuvé, l'année dernière, un budget en progression de 1,9 %, je me dis, ma foi, que vous devriez approuver doublement celui-ci, qui progresse de 4 %.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Mais il y avait eu 6 % d'augmentation l'année précédente ! Pas de polémique !

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, je ne me résous à la polémique que quand on en fait à mon endroit !

**M. Jean-Luc Warsmann.** Vous donnez au contraire l'impression de polémiquer sans cesse ! Parlez-nous plutôt de l'avenir !

**M. le président.** Monsieur Warsmann, vous êtes inscrit dans les questions. Laissez s'exprimer Mme la ministre !

**M. Richard Cazenave.** Qu'elle ne nous agresse pas !

**Mme le garde des sceaux.** Il est en effet primordial, monsieur Tourret, de favoriser l'accès au droit. Vous avez cité l'exemple d'une femme qui avait dû déboursier 20 000 francs pour présenter une demande d'augmentation d'une pension alimentaire de l'ordre de 500 francs. Si nous améliorons l'accès au droit à côté de l'aide juridictionnelle, si nous aidons les personnes les plus modestes à connaître leurs droits, peut-être pourrons-nous leur dire qu'en matière de divorce l'avocat n'est pas obligatoire et que, pour une affaire comme celle-là, il ne sert pas à grand-chose.

**M. Jean Michel.** Oh !

**M. Jacques Peyrat.** Oh ! là ! là ! Quelle horreur !

**Mme le garde des sceaux.** Je parle de l'exemple précis cité par M. Tourret. Si vous ne l'avez pas écouté, c'est dommage, car il a fait des suggestions très intéressantes.

Nous pourrions dire également aux justiciables que, dans certains cas, la saisine est gratuite et peut se faire par simple lettre au greffe qui convoque les parties, que le recouvrement est également gratuit et peut être opéré par prélèvement direct sur les salaires du conjoint débiteur.

Si nous développons l'accès au droit, voilà ce que nous pourrions expliquer à cette personne pour lui éviter d'avoir à déboursier 20 000 francs pour une demande aussi modeste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** Nous en arrivons aux questions.

Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Jacques Peyrat.

**M. Jacques Peyrat.** Pardonnez-moi, madame le garde des sceaux, d'avoir dit « Quelle horreur ! ». Mais quand vous touchez à une profession qui honore le droit français, je ne peux, bien entendu, que m'insurger.

**M. Henri Plagnol.** Très bien !

**M. Jacques Peyrat.** Mon intention, vous n'en doutez, est de vous soumettre à nouveau une demande dont l'objet est de doter Nice et les Alpes-Maritimes d'une cour d'appel, demande souvent présentée, mais toujours refusée depuis cent trente-sept ans par les gouvernements de la République. Pourtant, notre département a toujours été fidèle à la France à laquelle il s'est donné librement et volontairement en 1860. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Le comté de Nice avait une cour d'appel : le Second Empire la lui a enlevée, la République ne la lui a jamais redonnée. C'est pourquoi je viens vous demander, très respectueusement, de bien vouloir vous pencher sur ce problème.

Le dossier est bon. J'ai derrière moi la totalité de la représentation des Alpes-Maritimes : tous les députés, tous les sénateurs, tous les conseillers régionaux, tous les conseillers généraux, quelle que soit leur tendance politique.

**M. André Vallini.** Ils sont tous de droite !

**M. Jacques Peyrat.** C'est assez vrai, il y en a un certain nombre de droite,...

**M. Jacky Darne.** Et même d'extrême droite !

**M. Jacques Peyrat.** ... mais, il ne faut pas se tromper, il y a quand même des socialistes !

La totalité des organes territoriaux sont également favorables à cette demande : le conseil général des Alpes-Maritimes, le conseil municipal dans sa totalité, et également le conseil régional. Vous êtes bien placée pour le savoir, madame le garde des sceaux, puisque vous étiez en séance le jour où le conseil régional a voté sa motion.

**Mme le garde des sceaux.** Pas du tout !

**M. Jacques Peyrat.** Je me le rappelle fort bien : on ne peut pas vous oublier ! (*Sourires.*)

Le conseil régional a constaté la nécessité de créer une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes, évolution que l'on ne peut qualifier de mauvaise, puisque M. Gaudin s'y était opposé jusqu'alors...

**Mme le garde des sceaux.** Voilà !

**M. Jacques Peyrat...** et qu'il revenait ainsi sur sa position, ce qui m'a particulièrement frappé.

**M. le président.** Monsieur Peyrat, il faut conclure. Vous n'aviez que deux minutes pour poser votre question.

**M. Jacques Peyrat.** Eh bien, la voici : contrairement à ce que vous ne cessez d'affirmer, madame le garde des sceaux, laissez-vous encore longtemps le justiciable loin de la justice ? Deux cents kilomètres aller, quatre cents aller-retour ; pour être au tribunal à huit heures trente, lever à quatre heures du matin : cela n'est tolérable ni pour les détenus ni pour les justiciables, et je suis persuadé que vous réparerez cette injustice en créant, un jour peut-être, une cour d'appel, en tout cas des chambres détachées. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, sur cette question mon prédécesseur avait confié une mission à l'inspection générale des services judiciaires en 1996. Cette dernière avait conclu que la création d'une cour d'appel dans les Alpes-Maritimes ne s'imposait pas parce que les mesures de redéploiement de magistrats et de fonctionnaires qu'elle engendrerait aboutiraient vraisemblablement à compliquer encore le fonctionnement de la cour d'appel d'Aix-en-Provence.

J'ai d'autant moins de raisons de remettre en cause la position adoptée par mon prédécesseur que je trouve les conclusions de l'inspection générale des services judiciaires tout à fait fondées. Je n'ai donc nullement l'intention de revenir sur sa décision qui vous a été notifiée l'an dernier.

En revanche, je pense qu'il est nécessaire d'étoffer davantage la cour d'appel d'Aix-en-Provence afin qu'elle puisse réduire ses délais de jugement, lesquels, en raison de son encombrement, peuvent aller jusqu'à quatre ans – son cas n'est pas le seul – pour les décisions de la chambre sociale. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de renforcer la cour d'appel d'Aix-en-Provence et j'espère que grâce à ce renforcement les audiences de cette cour d'appel pourront se tenir à Nice afin de se rapprocher des justiciables de cette ville qui ont des difficultés à se déplacer. Des magistrats pourront ainsi aller au-devant d'eux, mais cette décision relève de leur seule responsabilité.

Telles sont les mesures qui avaient été initiées par mon prédécesseur et que je ne démens pas. Je vais plus loin en permettant, grâce au renforcement en moyens et en effectifs de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, que se tiennent des audiences sur le territoire de la ville de Nice si les magistrats concernés le souhaitent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jacques Peyrat.** Ne vous réfugiez pas derrière votre prédécesseur. Il n'a jamais écrit cela.

**M. le président.** La parole est à M. Richard Cazenave.

**M. Richard Cazenave.** Madame le garde des sceaux, je souhaite revenir sur le problème de la délinquance des mineurs que vous avez déjà évoqué tout à l'heure. Elle est actuellement régie par l'ordonnance du 2 février 1945, modifiée par la loi Toubon de juillet 1996 qui fournit notamment un élément de réponse supplémentaire à travers la possibilité offerte à un OPJ de déférer en urgence le mineur devant le tribunal des enfants.

Depuis quelques mois, nous assistons à une véritable explosion des chiffres relatifs à la délinquance des mineurs. Or ces chiffres recouvrent la réalité quotidienne d'une population qui entend des discours selon lesquels des mesures sont prises pour déférer les jeunes, pour rencontrer les parents, pour essayer de les responsabiliser mais qui n'en peut plus de constater le décalage existant entre ce discours et la montée de l'insécurité observée sur le terrain.

Ainsi, cet été, dans ma ville, plusieurs quartiers qui n'avaient pratiquement jamais connu la délinquance jusqu'à présent ont commencé à s'enflammer. Les victimes se succèdent chaque semaine dans la page des faits divers. Un jeune homme agressé en ville vendredi dernier est toujours dans le coma ; le suspect a dix-sept ans.

Madame le garde des sceaux, comment comptez-vous remobiliser les acteurs ? La police nationale accomplit des efforts indéniables, mais ils ne suffisent plus. Comment organiser un suivi ? Quels éléments pouvez-vous porter à

ma connaissance sur la mise en œuvre de la loi Toubon de 1996 ? Quelles mesures et actions concrètes allez-vous proposer, et ne me dites pas que les emplois-jeunes de médiateur dans les quartiers ou dans la police nationale sont des réponses à ce problème ? Les textes en vigueur sont-ils appliqués ? Allons-nous avoir enfin dans ce pays une politique ferme pour responsabiliser les parents qui sont pénalement responsables de leurs enfants ?

**M. le président.** Monsieur Cazenave, veuillez conclure.

**M. Richard Cazenave.** Quelles mesures concrètes comptez-vous proposer pour qu'il en soit ainsi ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

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

**Mme le garde des sceaux.** D'abord, monsieur le député, je tiens à souligner que la solution, en la matière, ne réside pas dans une modification de la législation. En effet, l'ordonnance du 2 février 1945 telle qu'elle a été modifiée à plusieurs reprises, en dernier lieu par mon prédécesseur M. Toubon, est bonne et va dans un sens que j'approuve. Le problème est son application.

Puisque vous m'avez interrogée sur les résultats de l'application de la loi Toubon de 1996, qui a instauré une procédure de convocation à délai rapproché pour que les actes de délinquance des mineurs soient traités en temps réel, je répète que si des progrès ont été constatés, ils sont encore insuffisants.

Plutôt que modifier des textes il faut agir pour changer les comportements et développer la pratique suivie par une dizaine de parquets pour mineurs. Ces derniers ne laissent rien passer, convoquent tous les mineurs, y compris ceux qui ne se rendent coupables que d'incivilités, en essayant de le faire en temps réel et avec leurs parents pour leur adresser des rappels au droit et assortir chaque délit ou à chaque incivilité d'une sanction, ne serait-ce qu'une réparation.

En matière de délinquance des mineurs, je ne suis pas favorable à ce que l'on se cantonne à une action uniquement éducative. Je crois qu'il faut aussi prononcer des sanctions, en faisant en sorte qu'elles soient exactement adaptées à chaque type de délinquance.

Monsieur le député, vous avez rendu hommage à l'action de la police nationale, moi aussi. Néanmoins, au cours des nombreux déplacements que j'ai effectués sur le terrain plusieurs magistrats m'ont indiqué qu'ils n'étaient pas toujours alertés pour les premiers petits délits des jeunes délinquants. Il faudrait pourtant que cela devienne la règle afin que, dans les maisons de la justice et du droit, dont je souhaite l'implantation sur l'ensemble du territoire, des magistrats appellent l'attention des jeunes sur le fait que les actes qu'ils ont commis sont contraires à la loi. En effet, le problème est que leurs parents ne leur ont jamais dit que cela était interdit.

En la matière, la politique à mettre en œuvre, celle que nous allons développer, doit se garder des *a priori*. Le sujet est suffisamment grave pour nous conduire à rechercher les meilleures solutions pour les mineurs les plus difficiles, ceux qui ont besoin d'être éloignés de leur quartier, car le dernier recours avant la prison est l'éloignement du foyer.

Ainsi que je l'ai indiqué dans mon propos introductif, nous devons disposer d'une nouvelle évaluation tant des UEER que des foyers d'hébergement classique. Je n'ai

aucun préjugé quant à l'efficacité des différents types d'accueil. Au-delà de celle qu'a faite mon administration, je veux donc avoir une évaluation extérieure afin que nous puissions nous prononcer en toute connaissance de cause. Le choix, dans ce dossier, est d'une importance primordiale car, pour les mineurs, il s'agit souvent du dernier stade, avant le recours à la prison. Or chacun sait que celle-ci a surtout des effets aggravants pour les mineurs délinquants.

Cette action nécessitera évidemment un effort soutenu et résolu de l'ensemble de la nation et j'espère que j'aurai votre soutien sur ces orientations, quelles que soient vos options ou vos opinions politiques dans cette assemblée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Peyrat.

**M. Jacques Peyrat.** Madame le garde des sceaux, vous aurez toujours le soutien de tout un chacun quand les mesures proposées seront bonnes. Or tel n'a pas été le cas dans votre réponse relative à la demande d'une cour d'appel à Nice, cinquième ville de France. Ses habitants se rappelleront que vous leur réservez des audiences foraines et je crains que vos camarades socialistes ne se plaignent pendant longtemps encore du fait que la gauche ne prospère pas chez nous.

**M. le président.** Monsieur Peyrat, vous perdez de votre temps de parole.

**M. Jacques Peyrat.** Cela ne fait rien ! Le point de vue que je défends à ce sujet est vraiment important, même s'il ne vous convient pas, monsieur le président.

**M. le président.** Je n'interviens pas sur le fond ; je donne un conseil.

**M. Jacques Peyrat.** Madame le garde des sceaux, les problèmes essentiels de la justice ne datent pas d'hier. Cessez donc de vous référer au seul M. Toubon parce que, avant lui, ont occupé ce poste, MM. Badinter, Vauzelle, Kiejman, Arpaillange qui appartenaient à votre majorité. Ils n'ont pas fait des miracles pour autant !

**M. Jacques Floch, rapporteur pour avis.** Vous oubliez M. Méhaignerie !

**M. Jacques Peyrat.** Nous souffrons toujours d'un manque cruel de magistrats, d'un défaut épouvantable de juges d'instruction à tel point que la liberté n'est plus la règle, mais qu'elle devient l'exception, contrairement à la Constitution. Le manque de moyens est également criant et la réforme est nécessaire dans la plupart des domaines. C'est pourquoi, une seule question résume tout : obtiendrez-vous du Quai-de-Bercy les subsides qui vous permettront de tenir la distance et de mener à bien la réforme de la justice sur laquelle, toutes opinions confondues, nous sommes tous d'accord ?

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur Peyrat, vous trouverez la réponse à cette question dans les prochains budgets. En effet, j'ai pris l'engagement de ne pas prévoir de réformes sans les moyens de financement correspondants, ce qui n'a pas été toujours le cas, en particulier au cours des deux dernières années.

**M. Jacques Peyrat.** Et au cours de celles qui ont précédé ?

**M. le président.** Nous en venons aux questions du groupe UDF.

La parole est à M. Marc Reymann.

**M. Marc Reymann.** Madame le garde des sceaux, la chute du mur de Berlin, qui a facilité les déplacements des gens du voyage, a provoqué au cours des dernières années une forte augmentation du stationnement sauvage.

Le retard dans les aménagements d'espaces de stationnement, malgré la loi Besson, est flagrant, d'où la tentation des populations nomades non sédentaires de s'installer systématiquement dans les rares espaces verts publics encore disponibles, notamment à Strasbourg-sud où ils peuvent le faire dès le franchissement du Pont du Rhin.

Malgré les arrêtés du maire de Strasbourg, les procédures d'expulsion engagées le jour même d'une occupation n'aboutissent que six jours ou plus après la mise en œuvre des référés. En outre l'exécution des référés a donné naissance, depuis plusieurs semaines, à une polémique qui serait de nature, si elle devait persister, à remettre en cause l'autorité de l'Etat.

En réponse à mon interpellation à ce sujet lors du dernier conseil municipal de Strasbourg le maire de la ville m'a indiqué : « La carence de l'autorité judiciaire, voire sa jurisprudence, qui tend à rendre inefficace toute action coercitive s'explique – selon l'autorité judiciaire – par le refus des collectivités d'appliquer la loi Besson. »

Ma question est donc simple : quelles instructions donnerez-vous au parquet pour permettre l'exécution des arrêtés municipaux dans ce domaine, au-delà de toute polémique politicienne ? Le risque de réactions d'intolérance, voire d'affrontements, est réel tant est forte l'exaspération des Strasbourgeois devant l'impuissance des autorités responsables à faire respecter la loi pour tous.

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

**Mme le garde des sceaux.** Cette question est en effet complexe, monsieur le député, et il convient de rechercher les responsabilités respectives de chacun.

D'abord, en application de la loi Besson, le maire doit créer des aires de stationnement pour les gens du voyage. Lorsqu'elles existent, il peut alors interdire le stationnement des gens du voyage sur le reste du territoire de la commune ou limiter le stationnement des caravanes à une certaine durée.

Le juge des référés est souvent saisi par les maires demandant l'expulsion de gens du voyage qui ne respectent pas la réglementation du stationnement ou les interdictions en la matière. Il peut évidemment la prononcer mais l'exécution des décisions est subordonnée aux possibilités du préfet d'accorder le concours de la force publique. Dans certains cas, il est donc difficile de réaliser les expulsions.

Lorsque des dégradations sont commises par les personnes en cause, notamment pour pénétrer sur des terrains dont l'accès leur a été interdit, une enquête peut être ordonnée par le procureur de la République pour identifier les auteurs de ces faits, qui s'exposent à être l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel pour cette infraction, prévue et réprimée par l'article 322-1 du code pénal.

Ces mesures étant bien connues, si l'on me signalait des difficultés d'application graves, je les rappellerais dans une circulaire générale que j'enverrais partout où cela pourrait être utile. Pour autant, je ne vois pas la nécessité de déroger au principe que je me suis fixé de ne pas donner d'instructions particulières aux procureurs, en en

adressant une à celui de Strasbourg pour intervenir dans les difficultés surgies, d'après ce que vous avez dit, entre le maire de Strasbourg et ce magistrat.

**M. le président.** La parole est à M. Rudy Salles.

**M. Rudy Salles.** Madame le garde des sceaux, je veux revenir sur les problèmes rencontrés par la justice dans mon département.

Vous avez récemment reçu une délégation des barreaux de Grasse dont les membres étaient en grève il y a peu, et de Nice. Elle vous a exposé la difficulté rencontrée par les justiciables dans ces deux tribunaux qui sont saturés et disposent de fort peu de moyens. J'aimerais donc savoir quelles mesures vous envisagez de prendre à leur égard.

Par ailleurs, permettez-moi de revenir aussi sur la question de la cour d'appel de Nice. A cet égard, en effet, je ne peux laisser passer certaines contrevérités.

D'abord, l'éloignement de la cour d'appel d'Aix par rapport à Nice est indéniable. Dans ces conditions, pourquoi répondre qu'il serait absurde d'y créer une autre cour d'appel alors que celles de Nîmes et de Montpellier ne sont séparées que par une cinquantaine de kilomètres, alors que la région Rhône-Alpes compte trois cours d'appel – Lyon, Grenoble et Chambéry –, alors qu'il en existe une à Agen et une à Bordeaux ?

Selon vous, le précédent garde des sceaux nous aurait signifié qu'il n'y aurait pas de cour d'appel à Nice : première nouvelle ! M. Peyrat et moi-même n'avons jamais entendu M. Toubon tenir de pareils propos.

La façon dont vous vous êtes exprimée à ce sujet laisse entendre que cette proposition, appelée des vœux de tous les justiciables des Alpes-Maritimes, serait une vue de l'esprit. Pourtant ce département fournit 40 % des affaires de la cour d'appel d'Aix.

Je vous rappelle aussi que le rapport Carrez, consacré à la réorganisation judiciaire, indique très clairement, dans le chapitre consacré aux cours d'appel, qu'il serait nécessaire d'en créer une dans le sud-est de l'Île-de-France et de scinder la cour d'appel d'Aix en deux avec création d'une cour à Nice. Ce haut magistrat de la cour des comptes a été mandaté par lettre du Premier ministre le 11 août 1993.

En la matière, madame le garde des sceaux, vous devriez avoir une attitude un peu plus ouverte et un peu plus compréhensive vis-à-vis des justiciables des Alpes-Maritimes qui en ont assez d'être considérés comme des sous-justiciables et comme des sous-citoyens.

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, je serai brève car je viens de répondre à cette question. Je vous transmettrai d'ailleurs la réponse écrite donnée par mon prédécesseur, M. Toubon, puisque vous semblez ne pas l'avoir vue.

**M. Jacques Peyrat.** Si, si !

**Mme le garde des sceaux.** Je ne nie pas la réalité des exemples absurdes que vous avez cités, mais ce n'est pas une raison pour multiplier les cours d'appel.

**M. Rudy Salles.** Nice est la cinquième ville de France !

**Mme le garde des sceaux.** Je préfère désengorger la cour d'appel d'Aix-en-Provence. A cet égard, mes propositions, loin d'être une fermeture par rapport à ce problème, constituent une ouverture que n'avait pas faite mon prédécesseur. Avec les moyens nouveaux qu'aura la

cour d'appel d'Aix-en-Provence, obtenez – et je pèserai en ce sens – que les magistrats se déplacent vers vous et tiennent des audiences à Nice. Vous aurez alors le service que vous demandez.

**M. Rudy Salles.** Des audiences foraines !

**Mme le garde des sceaux.** Et alors ? Ce ne sont pas des sous-audiences ! Des magistrats se déplacent et viennent au-devant des citoyens. C'est précisément le genre de démarche que je veux développer.

**M. le président.** La parole est à M. Henri Plagnol.

**M. Henri Plagnol.** Madame le garde des sceaux, la présomption d'innocence est régulièrement bafouée. Vous avez à plusieurs reprises rappelé votre attachement au respect de ce principe. Le rapport Truche faisait dans ce domaine des propositions précises. Pouvez-vous nous en dire plus sur votre politique et les moyens concrets que vous allez affecter à cette priorité ?

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, j'avais noté tout à l'heure votre impatience quant à la réforme de la justice. Rassurez-vous : dans exactement huit jours, vous aurez toutes les précisions nécessaires. Je peux cependant vous confirmer, à propos de la présomption d'innocence, puisque je me suis exprimée publiquement et à plusieurs reprises sur le sujet, et je crois l'avoir également dit en votre présence devant la commission des lois, que je suis favorable, d'une part, à la présence de l'avocat dès la première heure de la garde à vue,...

**M. Gérard Gouzes.** Très bien !

**Mme le garde des sceaux.** ... d'autre part, à la distinction entre le juge qui instruit et le juge qui met en détention. Je crois enfin, dans la ligne des propositions de la commission Truche, qu'il va falloir en effet interdire certaines pratiques et certaines images, purement et simplement attentatoires à la dignité humaine.

Je vous confirme donc les propos que j'ai déjà tenus, mais je serai beaucoup plus précise la semaine prochaine, lors de ma communication au conseil des ministres.

**M. le président.** Nous en venons au groupe socialiste. La parole est à M. Marcel Dehoux.

**M. Marcel Dehoux.** Madame le garde des sceaux, je m'apprêtais pour la huitième fois à vous interroger sur la reconstruction du palais de justice d'Avesnes dans le Nord, et à vous redire que cette juridiction, située à la frontière belge, à mi-chemin entre Amsterdam et Paris, se trouve de ce fait surchargée par les affaires de drogue. La justice y est rendue d'une façon lamentable : la sécurité n'y est pas assurée, à tel point que, bien souvent, c'est la salle des fêtes de la commune qui a servi de palais de justice. Mais c'est avec satisfaction que je constate, au bout de huit ans, que cette question n'a plus d'objet, puisque 60 millions de francs seront consacrés dans le budget 1998 à la reconstruction de cette cité judiciaire, et je ne doute pas que les autorisations de programme inscrites deviendront vite des crédits de paiement.

Toutefois, au-delà de cette embellie pour notre arrondissement maintenant en cours d'équipement, nos concitoyens constatent que la justice est encore lente, notamment lorsqu'elle tranche les affaires civiles, opposant deux justiciables qui, parfois, doivent attendre deux ou trois ans pour que l'on dise le droit.

La justice, et je l'ai constaté pendant des années dans mon secteur, est rendue dans des locaux trop souvent indignes d'elle ; c'est l'image même de l'institution qui est en cause.

L'aménagement du territoire, ce n'est pas seulement une bretelle d'autoroute ou un arrêt de TGV près de chez soi ; l'aménagement du territoire ne passe-t-il pas aussi par une justice de proximité ? En fait, madame le garde des sceaux, pensez-vous accentuer plus fortement encore votre action sur les maisons de justice et de droit et sur une politique de recrutement au plus proche des habitants ?

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, je suis parfaitement consciente de la situation extrêmement préoccupante du palais de justice d'Avesnes. Ce n'est en effet pas la première fois que je suis alertée, y compris par vous-même, sur cette situation.

L'opération de construction du nouveau palais de justice d'Avesnes est certes prioritaire dans le département du Nord, mais elle a été classée en second, après l'extension du tribunal de grande instance de Béthune. C'est la raison pour laquelle cette opération n'a malheureusement pas pu être inscrite dans la première tranche du programme pluriannuel pour la justice.

Il est vrai que toutes les études préliminaires sont terminées : le concours d'architecture et d'ingénierie a été lancé en octobre 1996 et le jury chargé de choisir le lauréat s'est réuni en juillet 1997.

Sachez en tous cas que je veillerai personnellement à ce que cette opération soit lancée le plus rapidement possible, mais, dans un second temps, c'est vrai, après celle de Béthune.

Je suis tout à fait favorable au développement des maisons de la justice et du droit, dans la mesure où elles permettent à la justice d'aller au devant des populations et donc de rapprocher les magistrats et la justice des citoyens.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Bois.

**M. Jean-Claude Bois.** Madame le garde des sceaux, l'étude du projet de budget de votre ministère, crédité de moyens supplémentaires, montre que vous avez convaincu le Gouvernement de rompre avec les mauvaises habitudes passées, qui faisaient de la justice le parent pauvre du budget de l'Etat. Nous sommes, nous, socialistes, persuadés que votre travail permettra de réconcilier la population de notre pays avec la justice, sa justice.

La construction d'une maison de détention à Lens, dans le Pas-de-Calais, pourrait constituer un des actes forts venant concrétiser les ambitions qui vous guident dans votre action. En effet, et pardonnez mon propos qui pourrait sembler abrupt, il n'y a pas assez de prisons dans la région Nord - Pas-de-Calais, caractérisée par une très forte densité de population et confrontée à une constante progression de la délinquance. Notre carence en places de détention est telle qu'elle contraint les juges à relâcher des individus dangereux, au grand désarroi des citoyens, cruellement marqués par cet état de fait qui vient aggraver encore leur sentiment d'insécurité.

La décision de construire un établissement pénitentiaire sur le territoire de la commune de Vendin-le-Vieil, près de Lens, dans le Pas-de-Calais, avait fait naître beaucoup d'espoirs dans une agglomération confrontée à des taux de chômage et de délinquance largement supérieurs à la

moyenne nationale. Inscrite dans le cadre du « programme 4 000 » de la loi n° 95-9 du 6 janvier 1995, la réalisation d'une maison carcérale semblait acquise dans cet arrondissement qui ne dispose pas de centre de détention, bien que sa population totale soit supérieure à celle de trente départements de l'hexagone. En janvier dernier, le ministère de la justice confirmait le choix de Lens, après qu'une instruction technique, menée par ses services, avait permis de vérifier que le terrain proposé par la ville satisfaisait entièrement à l'ensemble des conditions d'installation d'un établissement pénitentiaire.

**M. le président.** Mon cher collègue je vous prie de conclure.

**M. Jean-Claude Bois.** Je précise en effet que la ville de Lens offrait pour ce projet de céder gratuitement un site de quinze hectares. Or il semblerait que cette réalisation ne soit plus envisagée à Lens, ni même dans le Pas-de-Calais. Si tel était le cas, madame le garde des sceaux, je serais très inquiet pour notre population.

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, vous rappelez à juste titre que, dès 1980, Lens avait posé sa candidature pour la réalisation d'un centre de détention sur un terrain qui lui appartenait, à Vendin-le-Vieil. Cette proposition n'avait pas été retenue à l'époque, puisque la chancellerie avait retenu le site de Bapaume.

En 1994, au moment de la réalisation des travaux préparatoires à l'élaboration de la loi de programme, la municipalité de Lens a de nouveau manifesté sa volonté de voir construire un établissement pénitentiaire sur la commune en proposant gratuitement à l'Etat un terrain pour sa réalisation.

Je ne vous cache pas que je m'interroge sur l'opportunité de construire une nouvelle maison centrale. Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où je le déciderais, je puis vous assurer que le site de Vendin-le-Vieil serait prioritaire.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Baeumler.

**M. Jean-Pierre Baeumler.** Le budget de la justice qui nous est proposé ce soir, tout comme les propos que vous avez tenus, madame le garde des sceaux, confirment la priorité que le Gouvernement entend accorder au service public de la justice.

Dans le domaine de l'administration de la justice pénitentiaire en particulier, je relève avec satisfaction votre volonté de lutter contre la surpopulation carcérale, d'accélérer la prise en charge rapide, de prévenir la récidive et de créer 300 emplois, contre quarante seulement l'an dernier, affectés à la réforme du milieu ouvert et à la détention des mineurs.

Député du Haut-Rhin, élu d'une circonscription qui abrite une des six maisons centrales que compte notre pays, je souhaite cependant appeler votre attention sur les difficultés que rencontrent les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire qui exercent leur mission dans ce type d'établissement, parmi les plus difficiles.

Je crains malheureusement que leur attente ne soit guère satisfaite, car ces établissements ne semblent pas bénéficier de suffisamment de mesures susceptibles d'améliorer une situation que la personnalité des détenus et la sévérité plus grande des peines prononcées à leur rencontre, en application d'une politique pénale plus répressive, rendent d'autant plus délicate à gérer au quotidien.

A titre d'exemple, la maison centrale d'Ensisheim, conçue pour accueillir 203 détenus, en compte 225 dont 62 réclusions à perpétuité, atteignant ainsi le taux de détenus condamnés à perpétuité le plus élevé de France. Or, depuis plusieurs années, cette maison centrale doit faire face à un important sous-effectif en termes d'encadrement, et ce, malgré les promesses faites, notamment par votre prédécesseur, M. Toubon – et qui, naturellement, n'ont pas été tenues.

Cette situation est lourde de conséquences pour la qualité du service ; le personnel se voit obligé d'effectuer plusieurs centaines d'heures supplémentaires par mois, ce qui n'est ni acceptable ni efficace sur le plan de la qualité du service. En effet, outre le coût qu'elle occasionne pour la collectivité, une telle situation est particulièrement éprouvante pour ces fonctionnaires en contact quotidien avec une population carcérale sensible.

Qui plus est, les caractéristiques propres de cette maison centrale sont de nature à renforcer les difficultés d'une bonne exécution du service public : cette maison est, vous le savez, située au cœur du centre ville, dans des bâtiments initialement conçus pour abriter un établissement scolaire ; ils ne sont délimités par aucun mur d'enceinte et seuls trois miradors permettent une surveillance aérienne.

**M. le président.** Veuillez conclure !

**M. Jean-Pierre Baeumler.** La création de postes supplémentaires de surveillance semble s'imposer afin que les maisons centrales, notamment celle d'Ensisheim, soient pourvues à hauteur des effectifs théoriques préconisés par votre administration pour garantir un fonctionnement normal et régulier du service public en milieu pénitentiaire. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, je comprends naturellement que vous souhaitiez améliorer le fonctionnement de la maison centrale d'Ensisheim en y augmentant le nombre de surveillants qui y sont affectés. Je ne peux que constater que la maison centrale d'Ensisheim compte déjà, au 1<sup>er</sup> septembre de cette année, 112 personnels de surveillants pour un effectif de 224 détenus. En d'autres termes, le taux d'encadrement y est d'un surveillant pour deux détenus, alors que la moyenne nationale se situe à un pour 2,8. Certes, je préférerais, moi aussi, que le taux d'encadrement soit supérieur, mais, au vu de ces chiffres, je ne peux considérer que la maison centrale d'Ensisheim soit désavantagée par rapport à d'autres sur le territoire français.

**M. le président.** Nous revenons au groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à M. Gilbert Meyer.

**M. Gilbert Meyer.** Madame le garde des sceaux, les dispositions sont prises pour achever la consultation relative à la carte judiciaire. Pour l'Alsace, l'une des hypothèses de travail serait d'extraire le tribunal d'instance de Sélestat du ressort du tribunal de grande instance de Colmar.

J'ai déjà eu l'occasion de vous donner mon avis à ce sujet et je tiens à vous le confirmer. Je suis opposé à ce réaménagement géographique. Le rattachement du tribunal de Sélestat à celui de Colmar résulte depuis toujours d'un équilibre entre nos trois grands pôles : Strasbourg, Mulhouse et Colmar. Le tribunal de grande instance de Colmar et le tribunal d'instance de Sélestat qui lui est

rattaché assurent parfaitement cette justice de proximité que nous recherchons tous et dont la nécessité a été unanimement reconnue aujourd'hui encore. Il est dès lors inconcevable d'envisager un rattachement du tribunal d'instance de Sélestat au tribunal de grande instance de Strasbourg, voire de Saverne. Le tribunal de Strasbourg souffre déjà d'engorgement. Il mériterait, au contraire, d'être soulagé. Quant à un rattachement à Saverne, je m'étonne que cette idée ait seulement pu naître : au lieu de pratiquer la proximité, on pratiquerait l'éloignement... Détacher le tribunal de Sélestat réduirait à néant tous les efforts entrepris entre les deux villes de Colmar et Sélestat. Du reste, le maire de Colmar vous a aussi fait part de son opposition à ce détachement. Aussi, madame le garde des sceaux, je vous demande de me préciser vos intentions et je vous en remercie par avance.

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, l'hypothèse que vous citez a été formulée en effet dans le cadre de la consultation nationale de la carte judiciaire engagée par mon prédécesseur. Cette hypothèse – car, je le répète, ce n'est qu'une hypothèse – envisage le rattachement du tribunal d'instance de Sélestat à l'un des deux tribunaux de grande instance du département du Bas-Rhin, soit Strasbourg, soit Mulhouse mais n'a encore fait l'objet d'aucune décision. En tout état de cause, celle-ci ne saurait être prise sans qu'une étude approfondie, dans le cadre de la mission dont je parlais tout à l'heure, ait été menée, sans qu'une concertation ait eu lieu avec les élus.

Je vous ai écouté avec intérêt. Nous tiendrons compte d'abord des questions de proximité, mais aussi des considérations historiques qui pousseraient plutôt, dites-vous, à un rattachement de Sélestat à Colmar. Nous tiendrons compte de tous ces éléments et nous nous attacherons à concilier l'impératif de proximité mais aussi, il faut le dire, celui de modernisation de notre carte judiciaire qui, dans certains cas – je ne sais si c'est le vôtre – n'a pas été modifiée depuis quelques centaines d'années.

**M. Gilbert Meyer.** Mais cela marche très bien chez nous !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Madame le garde des sceaux, le rapporteur a abordé dans son intervention le problème des postes de magistrats créés et non pourvus. Je voudrais illustrer ce propos en évoquant la situation dans mon département des Ardennes. Les effectifs du siège du tribunal de grande instance de Charleville-Mézières – théoriquement dix-sept magistrats – se trouvent ramenés à quatorze, tout simplement parce que plusieurs postes n'ont pas été pourvus : celui de juge d'application des peines, non pourvu à la sortie de l'école 1997, un poste de substitut ainsi que des postes de juge pour enfant, ou de juge de tribunal d'instance, actuellement vacants.

Cette situation porte atteinte au fonctionnement normal du tribunal, encore aggravé par le fait qu'il existe des couples de magistrats, entre magistrats du parquet et d'autres magistrats, ce qui naturellement rend beaucoup plus difficile l'audiencement des affaires.

Ce tribunal avait mis en œuvre, depuis quelques années, un traitement rapide des affaires, notamment en matière pénale, les décisions intervenant trois ou quatre semaines après la date d'audience. En outre, les postes de procureur-adjoint ou de vice-président sont théoriquement pourvus par des promotions ; malheureusement, les

tribunaux de cette importance suscitent relativement moins d'intérêt que d'autres lors des mouvements de magistrats.

Par ailleurs, chaque magistrat absent devrait pouvoir être remplacé par un magistrat volant. Or la région Champagne-Ardenne ne dispose que d'un seul magistrat de ce type pour toutes les juridictions, alors que trois seraient nécessaires.

Enfin, les affectations se font en fonction de la taille de la juridiction et non en fonction du taux de vacance, et cela pénalise le tribunal de Charleville-Mézières.

Voilà pourquoi, madame le garde des sceaux, je me permets d'appeler votre attention sur la nécessité d'affecter des magistrats à ces postes non pourvus. Je vous remercie par avance de votre attention.

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, vous posez un problème particulier, mais qui n'est pas propre à votre région, car cette question de vacances de postes touche également bien d'autres juridictions.

Il est vrai que trois postes sont vacants au tribunal de grande instance de Charleville-Mézières. Un poste supplémentaire est prévu pour compenser le poste vacant à l'instance. Mais les deux autres postes restent effectivement non pourvus par le fait, et je le regrette, qu'il n'y a aucun candidat. Ce problème se pose d'ailleurs dans nombre de juridictions du Nord et de l'Est de la France.

Quelles sont les perspectives ? Nous espérons pourvoir ces postes par des magistrats sortant de l'École nationale de la magistrature, si toutefois ils les choisissent, ou par des magistrats intégrés.

Ce n'est pas un problème isolé. Sur l'ensemble du territoire, il y a 195 postes vacants, dont 150 emplois créés depuis trois ans qui n'ont pas encore été pourvus par des entrées nettes dans le corps du fait que les délais de formation à l'École nationale de la magistrature sont de trois ans. Cela fait 3 % d'emplois vacants, mais il est vrai qu'ils sont inégalement répartis sur le territoire, variant de 0 à 7 %. Dans certaines juridictions évidemment, pour lesquelles les magistrats sont moins volontaires, cela pèse extrêmement lourd.

Comment peut-on minimiser le poids des vacances ? D'abord, j'ai l'accord du ministère du budget pour maintenir un niveau de recrutement annuel de l'École nationale de la magistrature de 150 postes par an, alors que les sorties du corps sont tombées à 70 et que ce chiffre continue à décroître. Par ailleurs, le recrutement latéral devrait nous permettre d'éviter une aggravation de la situation en équilibrant les sorties accidentelles du corps. Il y a environ 25 à 30 recrutements latéraux par an et nous travaillons à les développer, avec, notamment, c'est un problème qu'avait évoqué M. Devedjian tout à l'heure, une promotion des détachements judiciaires.

En gestion, j'ai l'intention de recourir davantage aux magistrats placés. M. Tourret faisait cette suggestion tout à l'heure et je crois qu'il a raison. Ce sont ces magistrats placés auprès des présidents de juridiction que l'on peut affecter lorsqu'il y a des vacances de postes inopinées ou imprévues. Actuellement, nous en avons 117 sur l'ensemble du territoire. Je poursuivrai l'effort de création de ce type de poste.

Nous tâcherons également de mieux réguler les mouvements. Il y en a actuellement quatre par an, dont un très important au 30 juin, période qui coïncide avec l'arrivée de jeunes magistrats sortant de l'École nationale de la magistrature.

De la même façon, en gestion, la chancellerie tient compte de la charge des juridictions et des vacances de postes pour repérer les mouvements, de façon à répartir le mieux possible la charge des postes vacants.

Cela dit, le statut de la magistrature induit nécessairement une rigidité qui n'existe pas dans l'affectation des postes de fonctionnaires. On ne peut donc privilégier les seuls impératifs de gestion. Je vous rappelle que les magistrats du siège sont inamovibles. S'ils ne veulent pas quitter leur poste, personne ne peut les y forcer. Il y a une absence totale de mutation autoritaire et il est nécessaire de faire droit aux demandes de promotion qui induisent le plus souvent une mutation.

J'espère compenser cette grande rigidité par les mesures que j'ai citées auparavant, ainsi que par une politique d'affectation des magistrats sur l'ensemble du territoire qui privilégie dans les promotions ceux qui se sont montrés les plus mobiles ou ceux qui ont accepté d'aller dans des juridictions moins demandées que les autres.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Catala.

**Mme Nicole Catala.** Madame le garde des sceaux, je voudrais vous interroger sur l'application que vous faites de l'article 36 du code de procédure pénale qui a trait aux instructions que peut donner le ministre de la justice aux membres du parquet.

Peu après votre nomination, vous avez indiqué que vous ne donneriez pas d'instructions dans les affaires individuelles à caractère politico-judiciaire. Je n'irai pas jusqu'à vous demander de nous confirmer ce soir que vous avez suivi l'indication ainsi donnée. Je voudrais en revanche savoir quelle a été votre pratique dans les autres dossiers individuels, si vous avez donné des instructions par écrit et quels enseignements vous tirez de ces premiers mois dans l'exercice de vos responsabilités.

En effet, peu après vos déclarations, nous avons pris connaissance des conclusions de la commission Truche qui suggéraient de supprimer les instructions individuelles dans les dossiers mais proposaient néanmoins un échange d'informations et d'avis entre le ministre et le parquet sur les dossiers individuels qui le justifieraient. Or vous semblez aujourd'hui vouloir aller beaucoup plus loin. D'après la presse, en tout cas, vous envisageriez d'interdire toute instruction sur des dossiers individuels.

Est-ce les enseignements que vous tirez de ces mois passés à la chancellerie qui vous ont amenée à aller plus loin que les propositions de la commission Truche, ou avez-vous d'autres raisons pour justifier une décision aussi grave ? Rompre tout lien entre la chancellerie et le parquet est, en effet, une option excessivement grave, car se pose alors la question de la légitimité des membres du parquet pour requérir, comme ils le font, au nom de la société.

Je voudrais que vous nous éclairiez sur ces questions. Comment avez-vous appliqué l'article 36 depuis votre nomination ? Pourquoi envisagez-vous aujourd'hui d'aller aussi loin dans la rupture avec la tradition de notre système juridique ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à Mme le garde des sceaux, pour une réponse forcément brève à une question aussi vaste.

**Mme le garde des sceaux.** Mme la députée, j'ai d'abord le plaisir de vous confirmer que, contrairement à certains de mes prédécesseurs, je n'ai jamais donné d'instructions dans des affaires politico-judiciaires (« *Très bien* » sur plusieurs bancs du groupe socialiste), et que cela ne m'a pas empêchée d'exprimer ma politique pénale.

**M. Gérard Gouzes.** Très bien !

**Mme le garde des sceaux.** J'ai par exemple signé une circulaire générale incitant à poursuivre les personnes qui se rendraient coupables d'agressions envers des chauffeurs de camions étrangers, ou de déprédations, comme j'en avais pris l'engagement auprès de mon collègue espagnol, de la même façon que l'ensemble du Gouvernement.

Tout cela pour dire que ce n'est pas parce qu'on ne prend pas d'instruction individuelle qu'on se prive nécessairement des moyens d'avoir une politique pénale.

Je n'irai pas plus avant. J'aurai l'occasion de m'exprimer beaucoup plus longuement et avec beaucoup plus de précision la semaine prochaine sur ce sujet dans une communication que je dois faire au conseil des ministres. Je lui réserve la primeur de ce que je compte faire. J'ai déjà donné publiquement un certain nombre d'indications que je viens de renouveler devant vous, notamment sur la présomption d'innocence.

Les informations qui peuvent paraître ici ou là sont en tout cas incomplètes, car j'entends que la réforme que je vais présenter mercredi prochain soit une réforme globale, ambitieuse. Il le faut pour lever le soupçon et lutter contre la crise de confiance qui, malheureusement, affecte notre justice. Ce sera donc une réforme ambitieuse, mais elle ne privera pas le Gouvernement des instruments d'une politique pénale, car il est très important de faire respecter l'égalité de tous sur l'ensemble du territoire, et elle veillera à établir un bon équilibre entre la nécessaire indépendance des magistrats du parquet vis-à-vis des pressions politiques et leur responsabilité à l'intérieur de leur corps et vis-à-vis de l'ensemble des citoyens.

**M. le président.** Nous revenons au groupe socialiste.

La parole est à M. Bruno Le Roux.

**M. Bruno Le Roux.** J'interviens très rapidement sur un sujet très vaste. Je voudrais vous interroger à nouveau, madame le garde des sceaux, sur le problème de la délinquance des mineurs.

A côté des problèmes de sécurité qui existent dans un certain nombre de quartiers et de la difficile adaptation du travail de la police nationale à de telles situations, peut se développer un sentiment d'impunité, un sentiment que la ligne jaune n'est plus toujours vue. Vous avez expliqué tout à l'heure qu'à chaque fois qu'il y avait une faute, il devait y avoir une sanction, et que cette sanction devait être appropriée. Il y a là en même temps la prévention et la répression, dans un mélange qui permet d'assurer la réussite d'une politique.

Je souhaiterais vous interroger un peu plus avant sur les moyens que vous allez donner à la protection judiciaire de la jeunesse. Les élus ne peuvent pas, en effet, se cantonner à une attitude un peu schizophrène, parler toujours du sentiment d'impunité et voter depuis des années des budgets ne lui donnant aucun moyen. Il me semble que ce budget permet de sortir de cette attitude. Il ne suffit pas de dire que l'ordonnance de 1945 n'est aujourd'hui plus adaptée. Encore faut-il se donner les moyens d'avoir une politique qui soit bien dans l'esprit de cette ordonnance.

Quels partenariats pourriez-vous nouer afin que l'on soit plus performant en ce domaine ? Je pense notamment à l'école, aux parents, qui doivent être remobilisés.

Enfin, j'appelle votre attention sur les futurs contrats locaux de sécurité. On pourra grâce à eux faire un travail absolument remarquable, à l'instar de ce que font, dans un certain nombre de villes, des groupes locaux de traitement de la délinquance. Je voudrais souligner ici l'importance primordiale qu'aura la justice dans le bon fonctionnement de ces contrats locaux de sécurité. Elle doit être un pilier de ces contrats pour la réussite des politiques qui seront menées contre la délinquance au niveau local.

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

**Mme le garde des sceaux.** Monsieur le député, c'est en effet un sujet très grave que celui que vous avez évoqué après d'autres membres de cette assemblée.

Le nombre de mineurs mis en cause en 1996 dans les affaires pénales a été beaucoup plus élevé que deux ans auparavant. Les actes commis sont de plus en plus graves, et sont commis par des jeunes de plus en plus jeunes. C'est effectivement très inquiétant.

Face à une telle situation, il faut d'abord augmenter les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse. C'est ce que je fais dans ce budget avec la création d'un nombre de postes d'éducateur supplémentaires sans précédent.

Il faut aussi que l'ensemble des collectivités soient responsabilisées. Si de nombreux conseils généraux apportent une aide active à la politique de protection judiciaire de la jeunesse, un grand nombre d'entre eux n'assument pas leur responsabilité. J'ai en tête plusieurs exemples précis à ce sujet.

Ainsi que vous l'avez suggéré, il faut développer le partenariat entre tous les acteurs qui peuvent avoir affaire aux jeunes et, surtout, essayer d'identifier aussi tôt que possible les jeunes dont on peut se douter qu'ils vont avoir des problèmes.

Quand un médecin de la protection maternelle et infantile voit dans une crèche – cela arrive, on m'a cité des cas – ou une école primaire, des enfants se livrer à des actes de violence, ou être eux-mêmes d'ailleurs sujets à violence parce que souvent ça va ensemble, je crois qu'il a le devoir d'informer plus rapidement que ça n'est fait aujourd'hui les enseignants, peut-être aussi les travailleurs sociaux et, pourquoi pas, dans certains cas, les magistrats.

Nous avons à prendre conscience collectivement du fait qu'on traitera mieux cette question de la délinquance des mineurs si l'on prend le problème beaucoup plus en amont.

La justice arrive au bout d'un processus et elle est souvent le réceptacle de tout ce qui n'a pas marché auparavant.

Les parents ont démissionné et n'ont pas inculqué à leurs enfants le B.A.-Ba de ce qui est permis et de ce qui est interdit. Il faut les prendre en charge car ils sont souvent totalement perdus dans notre société. L'école, trop souvent, se contente d'expulser les enfants très difficiles qui, c'est vrai, perturbent les classes. Là encore, on rejette. La police quelquefois, laisse faire parce qu'il y a trop d'actes d'incivilité. Elle ne les signale pas aux magistrats. Les conseils communaux de prévention de la délinquance et les actions qui seront mises en œuvre dans les contrats locaux de sécurité permettront, j'espère, que l'alerte soit plus précoce ; bref, il y a toute une chaîne à reconstruire.

Ce que je ne veux pas, en tant que ministre de la justice, c'est qu'on demande avec beaucoup de facilité ce que fait la justice. Je réponds alors : qu'avez-vous fait, vous, auparavant ? Je ne peux pas accepter qu'on renvoie sur la justice l'entière responsabilité de problèmes qui, souvent, n'ont pas pu être traités auparavant.

Personne ne doit se défaire de ses responsabilités. Moi, je ne cesse d'appeler les magistrats, et beaucoup le font déjà et très bien, à accorder beaucoup plus de temps et beaucoup plus d'attention à la politique de la ville. Ils sortent maintenant de leurs tribunaux, ils vont au-devant de la population et ils participent de façon active à la politique de la ville. J'ai l'intention en tout cas de leur donner des moyens pour développer ce type d'action, mais il faut que, à tous les stades, chacun prenne ses responsabilités et qu'on essaie de prendre en charge ces mineurs aussi tôt qu'il est possible, dès qu'on détecte quelque chose. Malheureusement, en effet, c'est horrible à dire, ces jeunes sont souvent programmés pour être délinquants.

Je compte donc sur la prévention, mais je n'oublie pas la sanction, vous l'avez noté vous-même tout à l'heure. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions.

J'appelle les crédits inscrits à la ligne « Justice ».

#### ÉTAT B

##### *Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils (mesures nouvelles)*

« Titre III : 585 808 269 francs ;

« Titre IV : 1 553 000 francs. »

#### ÉTAT C

##### *Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils (mesures nouvelles)*

#### TITRE V. – INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

« Autorisations de programme : 1 712 000 000 francs ;

« Crédits de paiement : 356 000 000 francs.

#### TITRE VI. – SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDÉES PAR L'ÉTAT

« Autorisations de programme : 8 000 000 francs ;

« Crédits de paiement : 3 000 000 francs. »

Je mets aux voix le titre III.

*(Le titre III est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le titre IV.

*(Le titre IV est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre V.

*(Les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre V sont adoptés.)*

**M. le président.** Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI.

*(Les autorisations de programme et les crédits de paiement du titre VI sont adoptés.)*

#### Article 67

**M. le président.** J'appelle l'article 67 rattaché à ce budget.

« Art. 67. – Le montant hors taxe sur la valeur ajoutée de l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée, relative à l'aide juridique, est fixé, pour les missions achevées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, à 132 francs. »

Je mets aux voix l'article 67.

*(L'article 67 est adopté.)*

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

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

#### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

**M. le président.** J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jacques Kossowski une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 11 de la Constitution.

Cette proposition de loi constitutionnelle, n° 379, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

3

#### DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Bernard Accoyer, une proposition de loi créant un ordre national des infirmiers et des infirmières.

Cette proposition de loi, n° 343, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean Briane, une proposition de loi tendant à inciter à une meilleure protection du patrimoine archéologique dans le cadre de travaux d'aménagement et de construction.

Cette proposition de loi, n° 344, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. René Dutin et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi tendant à créer les conditions permettant d'établir un taux de pension de retraites équivalent à 75 % du salaire minimum de croissance aux agriculteurs affiliés au régime agricole.

Cette proposition de loi, n° 345, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Guy Teissier, une proposition de loi permettant aux personnes retraitées de déduire de leur revenu imposable les cotisations d'assurance maladie complémentaire.

Cette proposition de loi, n° 346, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Guy Teissier, une proposition de loi suspendant provisoirement ou définitivement la prise en compte de l'enfant mineur délinquant dans le calcul des prestations familiales.

Cette proposition de loi, n° 347, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Georges Sarre et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi tendant à réduire le temps de travail.

Cette proposition de loi, n° 348, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Jacques Weber, une proposition de loi tendant à instituer en faveur des maires une indemnité de retraite minimale.

Cette proposition de loi, n° 349, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Louis Masson, une proposition de loi visant à instituer une taxe sur la diffusion non nominative dans les boîtes aux lettres de prospectus publicitaires gratuits à but commercial.

Cette proposition de loi, n° 350, est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Louis Masson, une proposition de loi tendant à clarifier la notion de dépense électorale.

Cette proposition de loi, n° 351, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Louis Masson, une proposition de loi tendant à interdire la réalisation de sondages d'opinion en période préélectorale.

Cette proposition de loi, n° 352, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. André Angot, une proposition de loi tendant à appliquer le taux réduit de TVA au droit d'utilisation des installations sportives.

Cette proposition de loi, n° 353, est renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Etienne Pinte, une proposition de loi tendant à modifier la loi n° 82-1061 du 17 décembre 1982 en vue d'assurer la représentation des retraités dans les conseils d'administration des organismes de sécurité sociale.

Cette proposition de loi, n° 354, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Luc Reitzer, une proposition de loi visant à autoriser la vente et la distribution de boissons du deuxième et troisième groupe dans les enceintes sportives.

Cette proposition de loi, n° 355, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Charles Cova, une proposition de loi visant à fixer les conditions d'accès des fonctionnaires à des mandats électifs.

Cette proposition de loi, n° 356, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Charles Cova, une proposition de loi relative aux pouvoirs des préfets en matière de stationnement des gens du voyage.

Cette proposition de loi, n° 357, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Charles Cova, une proposition de loi modifiant les articles L. 543-1 et L. 543-2 du code de la sécurité sociale et instituant des chèques de rentrée des classes.

Cette proposition de loi, n° 358, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Charles Cova, une proposition de loi tendant à modifier les dispositions de l'article 22 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et à améliorer les rapports locatifs entre locataires et bailleurs.

Cette proposition de loi, n° 359, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. François Rochebloine, une proposition de loi créant un ordre national des infirmiers.

Cette proposition de loi, n° 360, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Dominique Busseureau et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi relative aux polices municipales.

Cette proposition de loi, n° 361, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Pierre Foucher, une proposition de loi favorisant l'intégration scolaire des jeunes handicapés et des jeunes malades ou accidentés.

Cette proposition de loi, n° 362, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Michel Vaxès et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi relative à la libre distribution des publications de nature syndicale dans les entreprises.

Cette proposition de loi, n° 363, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jacques Brunhes et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi relative à la récupération sur succession de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.

Cette proposition de loi, n° 364, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Maxime Gremetz, une proposition de loi tendant à régler les contentieux les plus urgents et les plus importants dans le domaine du respect du droit à réparation des anciens combattants et victimes de guerre.

Cette proposition de loi, n° 365, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Georges Hage et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi relative à la prise en charge médicale et aux droits des personnes atteintes de troubles mentaux.

Cette proposition de loi, n° 366, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Pierre Foucher, une proposition de loi visant à réprimer la conduite automobile sous l'empire de produits stupéfiants.

Cette proposition de loi, n° 367, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jacques Blanc, une proposition de loi visant à compléter la protection des signes et dénominations « olympiques » ainsi que leurs dérivés.

Cette proposition de loi, n° 368, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Gérard Hamel, une proposition de loi tendant à instaurer une majorité pénale à seize ans et une infraction pénale à l'encontre des parents d'enfants reconnus coupables d'actes de délinquance.

Cette proposition de loi, n° 369, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi relative aux chômeurs âgés de moins de soixante ans et ayant quarante annuités de cotisations d'assurance vieillesse.

Cette proposition de loi, n° 370, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Luc Préel, une proposition de loi créant un ordre national des infirmiers et des infirmières.

Cette proposition de loi, n° 371, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Jean-Pierre Delalande, une proposition de loi permettant le rachat des cotisations relatives à des périodes de chômage dans les régimes complémentaires de retraite et de prévoyance.

Cette proposition de loi, n° 372, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. François Sauvadet, une proposition de loi tendant à élargir les pouvoirs de police du maire en matière de stationnement des gens du voyage sur le territoire de la commune.

Cette proposition de loi, n° 373, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Pierre Albertini, une proposition de loi tendant à la reconnaissance du vote blanc aux élections.

Cette proposition de loi, n° 374, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Pierre Albertini, une proposition de loi tendant à introduire une dose de proportionnelle pour l'élection des députés.

Cette proposition de loi, n° 375, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Pierre Albertini, une proposition de loi tendant à créer un Haut conseil des cultes.

Cette proposition de loi, n° 376, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Armand Jung et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi relative au régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle.

Cette proposition de loi, n° 377, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Philippe Vasseur, une proposition de loi relative à la revalorisation des retraites des exploitants agricoles et de leurs conjoints.

Cette proposition de loi, n° 378, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

4

## DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de Mme Nicole Catala et plusieurs de ses collègues, une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions de fonctionnement des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Cette proposition de résolution, n° 381, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

5

## DÉPÔTS DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Didier Boulaud, un rapport, n° 340, fait au nom de

la commission de la défense nationale et des forces armées, en vue de la lecture définitive du projet de loi portant réforme du service national (n° 330).

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Christian Paul, un rapport, n° 341, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. Didier Migaud, un rapport, n° 342, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en vue de la lecture définitive du projet de loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

6

### DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, le 21 octobre 1997, de M. le Premier ministre, en application de l'article 4 de la loi n° 93-1437 du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental, un rapport sur l'exécution de cette loi pour l'exercice 1996.

7

### DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

**M. le président.** J'ai reçu, le 21 octobre 1997, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la validation de certaines admissions à l'examen d'entrée à un centre de formation professionnelle d'avocats.

Cette proposition de loi, n° 380, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 octobre 1997, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative au régime local d'assurance maladie des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Cette proposition de loi, n° 382, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

8

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Aujourd'hui, à neuf heures, première séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1998, n° 230 :

M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 305).

Fonction publique, réforme de l'Etat et décentralisation :

M. Jean Vila, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 31 au rapport n° 305) ;

M. Christian Paul, rapporteur pour avis, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 309, tome I).

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, en lecture définitive, du projet de loi, n° 334, portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier :

M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 342) ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1998, n° 230 :

M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 305) ;

Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la première séance.

Communication, lignes 46 et 47 de l'état E et article 48 :

M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 10 au rapport n° 305) ;

M. Didier Mathus, rapporteur pour avis, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 306, tome IV).

A vingt heures quarante-cinq, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

*(La séance est levée le mercredi 22 octobre 1997 à zéro heure trente-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*

### ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

FONDS POUR L'EMPLOI DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

M. le président de l'Assemblée nationale a nommé, le 20 octobre 1997, MM. Camille Darsières, Gérard Grignon, Claude Hoarau, Ernest Moutoussamy et Mme Christiane Taubira-Delannon.

CONSEIL NATIONAL DU SYNDROME  
IMMUNODÉFICITAIRE ACQUIS

(1 poste à pourvoir)

M. Le président de l'Assemblée nationale a nommé, le 20 octobre 1997, Mme Martine David.

### TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Par lettre du 20 octobre 1997, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale la proposition d'acte communautaire suivante :

N° E 937. – Proposition de règlement (CE) du Conseil prorogeant la validité du programme destiné à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'énergie. – Programme Synergy établi par le règlement (CE) n° 701/97 du Conseil du 14 avril 1997 (COM [97] 488 final).

#### **NOTIFICATION DE L'ADOPTION PARTIELLE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE**

Il résulte d'une lettre de M. le Premier ministre en date du 17 octobre 1997 qu'ont été adoptées définitivement par les instances communautaires, le 13 octobre 1997, les parties suivantes de la proposition d'acte communautaire suivante :

N° E 185. – Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de certains accords entre la CEE et certains pays tiers (lettre de présentation des volumes 1 à 8). Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de certains accords entre la Communauté économique européenne et certains pays tiers sur le commerce de produits textiles (volume 1 : Albanie, volume 2 : Arménie, volume 5 : Fédération de Russie, volume 6 : Slovaquie, volume 7 : Tadjikistan, volume 8 : Ouzbékistan).

#### **NOTIFICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE**

Il résulte d'une lettre de M. le Premier ministre en date du 17 octobre 1997 qu'a été adoptée définitivement par la décision du Conseil du 13 octobre 1997 la proposition d'acte communautaire suivante :

N° E 464. – Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la coopération Nord-Sud dans le domaine de la lutte contre les drogues et la toxicomanie (COM [95] 296 final).

#### **A N N E X E**

#### ***Questions écrites auxquelles une réponse doit être apportée au plus tard le jeudi 30 octobre 1997***

Nos 40 de M. Jean-Claude Lenoir ; 266 de M. Pierre Cardo ; 357 de M. Jean-Louis Masson ; 373 de M. Jacques Rebillard ; 383 de M. Hubert Grimault ; 1488 de M. Michel Hunault ; 1506 de M. Olivier de Chazeaux ; 1580 de M. Marcel Dehoux ; 1594 de M. Jean-Pierre Balligand ; 1662 de M. Denis Jacquat ; 1673 de M. Pierre Goldberg ; 1703 de M. Michel Bouvard ; 1732 de M. Jean-Yves Le Déaut ; 1744 de Mme Nicole Feidt ; 1781 de Mme Brigitte Douay ; 1870 de Mme Marie-Françoise Clergeau ; 2048 de M. Pierre Bourguignon ; 2231 de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.







