

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

1. **Modification de l'ordre du jour prioritaire** (p. 2).
2. **Réforme de la justice.** - Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration (p. 2).

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

MM. Pierre Méhaignerie,
Pierre Mazeaud,
Jacques Brunhes.

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE MAZEAUD

MM. Jacques Brunhes,
Michel Crépeau,
Louis Mermaz.

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois.

Mme le garde des sceaux.

Suspension et reprise de la séance (p. 25)

MM. Pierre Albertini,
Patrick Braouezec,
Mme Huguette Bello,
MM. Gérard Gouzes,

Patrick Devedjian,
Arnaud Montebourg,
Olivier de Chazeaux,
Jacques Floch,
Henri Plagnol
François Colcombet,
Jacques Myard,
André Vallini,
Jean-Luc Warsmann,
Mmes Christine Lazerges,
Nicole Catala.

Mme le garde des sceaux.

Clôture du débat.

3. **Dépôt de rapports** (p. 47).
4. **Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat** (p. 47).
5. **Dépôt d'une proposition de loi adoptée par le Sénat** (p. 47).
6. **Communication relative aux assemblées territoriales** (p. 47).
7. **Ordre du jour** (p. 48).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 14 janvier 1998.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 48 de la Constitution le Gouvernement fixe comme suit l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale le mardi 20 janvier 1998 :

« A quinze heures et le soir,

« Après les questions au Gouvernement,

« Deuxième lecture du projet de loi organique relatif au recrutement exceptionnel de magistrats ;

« Deuxième lecture du projet de loi relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'expression de ma haute considération. »

L'ordre du jour est ainsi modifié.

2

RÉFORME DE LA JUSTICE

Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration

M. le président. L'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement sur la réforme de la justice et le débat sur cette déclaration.

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, « la justice est la première dette de la souveraineté », écrivait Portalis dans son célèbre discours de présentation du code civil.

Nous tous ici, Gouvernement et Parlement confondus, qui incarnons la souveraineté de notre pays, devons nous poser cette question grave : avons-nous fait tout notre possible pour honorer cette dette ? Pouvons-nous croire sérieusement que nous en sommes quittes ?

Ce que toute démocratie est en droit d'attendre, voire d'exiger, des citoyens – l'obéissance aux lois –, elle n'est légitimée à le faire qu'à la stricte condition de leur assurer en même temps la justice, c'est-à-dire une justice accessible dans ses procédures, impartiale dans ses jugements, effective dans ses résultats.

Quand le doute sur la justice s'installe, la société tout entière, peu à peu, se déchire car la justice est un élément fondamental du pacte démocratique. Elle doit apaiser les conflits privés entre les personnes ; elle doit ordonner, par le droit, les rapports collectifs entre les citoyens. Sans elle, nous le savons, il n'y a pas de cohésion sociale. Or, depuis des années, la société française, toutes opinions confondues, n'est plus satisfaite de sa justice ; elle a perdu toute crédibilité en l'institution. Une réforme profonde s'impose donc, une réforme globale et générale pour rétablir la confiance des citoyens dans la justice.

Cette priorité pour la justice a été affirmée fortement devant vous par le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, le 19 juin 1997 : « Dans la nation, faire vivre la République, c'est s'assurer d'un Etat qui inspire le respect, qui redevienne impartial, qui se conforme au droit. Les responsabilités de l'Etat doivent être assumées sans défaillance ; au premier rang de celles-ci, il y a la justice. Le respect du droit est fondamental pour la République et la démocratie. Sans lui, le lien social se dissout et les institutions sont discréditées. Aussi la justice doit-elle être indépendante et impartiale. »

Vous connaissez les termes de la communication que j'ai présentée le 29 octobre en conseil des ministres. La réforme que je présente s'oriente autour de trois axes : le premier, prioritaire, la justice au quotidien ; le deuxième, attendu, la garantie des libertés ; le troisième, incontournable, une meilleure définition des rôles du garde des sceaux et des parquets.

Aujourd'hui, il s'agit d'un débat d'orientation pour savoir ce que chacun attend de la justice. Les textes particuliers des réformes viendront, en leur temps, en discussion devant vous. Pour ma part, je développerai aujourd'hui les points les plus essentiels pour nos concitoyens et ceux qui entraînent interrogations sur les rapports entre les institutions.

Premier acte de la réforme : une justice au service des citoyens.

La réforme doit concerner au premier chef la justice quotidienne. Chaque année, près de 3,5 millions de décisions sont rendues par les juges des cours et des tribunaux, les juges consulaires et les juges prud'homaux. Si réforme il doit y avoir, c'est bien d'abord pour les millions de nos concitoyens qui s'adressent chaque année à la justice pour lui demander de régler leurs différends. Ce sont les époux dont la vie commune est devenue impossible. C'est le salarié licencié qui réclame indemnité. C'est le chef d'entreprise en difficulté qui demande les moyens

de continuer son activité. C'est le propriétaire qui souhaite récupérer la jouissance de son bien, souvent seule source de revenu pour lui. C'est le locataire qui est menacé d'expulsion.

Or les attentes des citoyens sur la justice sont clairement identifiées : ils veulent une justice accessible, rapide et soucieuse d'apporter des réponses à leurs problèmes, en premier lieu la sécurité.

Rendre la justice plus accessible pour tous est ainsi le premier défi que nous devons relever.

Je sais que tous les gardes des sceaux ont, à un moment ou à un autre, fait le même constat et pris des engagements similaires. Je sais que des réformes ont été entreprises et qu'elles ont porté leurs fruits. Je connais le formidable effort de productivité auquel se sont attelés les magistrats : on ne le dira jamais assez, malgré des conditions de travail que chacun connaît, les décisions rendues se sont accrues bien au-delà de l'augmentation des moyens. Ainsi, en vingt ans, le contentieux civil a augmenté de 75 %, celui des cours d'appel de plus de 100 % et, pendant la même période, le nombre de décisions rendues a connu la même progression alors même que le nombre de magistrats n'augmentait que de 25 %. Cela ne se sait pas suffisamment et je veux le rappeler devant vous aujourd'hui. Or, malgré cela, l'insatisfaction est de plus en plus grande. Car la justice vit ce paradoxe d'être toujours plus critiquée et toujours plus sollicitée.

Cet état de fait traduit aussi l'évolution de notre société où beaucoup de médiateurs intermédiaires ne fonctionnent plus. Chacun alors se tourne vers l'institution judiciaire qui a le bonheur et le malheur d'avoir le nom d'une vertu.

Je ne veux pas que l'on puisse dire : il y a deux justices, l'une pour les riches l'autre pour les pauvres et aucune pour les classes moyennes qui en sont exclues. (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

C'est ce constat qui fait urgence. L'Etat ne peut plus se contenter d'améliorations ponctuelles. Un saut qualitatif majeur s'impose. Je veux que chaque Français connaisse ses droits et puisse les défendre. Je veux que chaque Français comprenne le langage, les rites et l'organisation du service public de la justice.

Les attentes multiples exigent des réponses nouvelles et diversifiées. Dans une société de plus en plus régulée par le droit, l'Etat a le devoir de répondre aux aspirations qui se font jour. Il faut toutefois distinguer très nettement l'accès au droit et l'accès au juge. Le besoin de justice qu'il faut satisfaire n'implique pas le seul accès au prétoire et il ne peut trouver de satisfaction sans la connaissance de leurs droits par les citoyens. La politique d'aide à l'accès au droit doit donc être pleinement développée. Elle doit l'être certes en faveur des plus démunis, tant il est vrai que la méconnaissance des droits favorise l'exclusion. Cette politique a cependant un objectif plus large que les réponses nécessaires à apporter aux besoins des plus défavorisés. Car le besoin de l'accès au droit répond profondément au désir nouveau des citoyens de participer davantage à leur propre destin et, pour ce faire, la connaissance par chacun de ses droits est un droit fondamental. Tous les partenaires doivent être mobilisés autour de cet objectif. A cet égard, les conseils départementaux de l'aide juridique, créés par la loi de 1991, doivent être présents sur l'ensemble du territoire. Leur première action est de recenser et de diffuser largement l'existant en matière d'information et de consultation juridique dans le département : c'est ce qui a déjà été fait à la satisfaction

de tous, par exemple, à Marseille, à Cayenne ou plus récemment à Paris. Or seuls vingt-deux départements sont dotés de tels conseils, alors que tous les départements devraient avoir un conseil départemental d'aide juridique. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.*)

D'autres mesures doivent intervenir pour rendre la justice accessible. J'en rappellerai brièvement quelques-unes.

La simplification des textes par la poursuite de l'effort de codification et l'adaptation du droit aux changements intervenus dans la société, que ce soit dans les domaines de la vie familiale, de la vie économique ou de la vie sociale, tant il est vrai que la première exigence est la clarté des textes et celle du langage employé.

M. Pierre Mazeaud. La codification, surtout !

Mme le garde des sceaux. Un meilleur accueil des justiciables, aussi, dans les maisons de la justice et du droit, et, bien sûr, la réforme de la carte judiciaire. Celle-ci sera entreprise en tenant compte de chaque réalité locale, des évolutions démographiques et économiques, des durées de transport et elle cherchera à la fois à favoriser des réponses de proximité et la spécialisation des juridictions. Pour ce faire, une mission, dont j'ai obtenu la création au budget de 1998, qui réunit des professionnels qualifiés aux compétences diverses, est en cours de constitution. Elle sera chargée d'étudier concrètement les projets sur le terrain.

La deuxième priorité de l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice est de rendre celle-ci plus rapide. Nous savons que la lenteur de notre système judiciaire s'apparente trop souvent à un déni de justice.

M. Pierre Mazeaud. C'est vrai !

M. René Dosière. Il est encore plus lent que le Sénat !

Mme le garde des sceaux. L'institution judiciaire, parce qu'elle constitue un service public, doit apporter une réponse rapide et effective. Il n'est pas admissible que, dans plusieurs cours d'appel, comme à Paris, à Douai ou à Aix, on convoque aujourd'hui les justiciables en 2001, c'est-à-dire dans quatre ans, par exemple, pour des affaires de contestation de licenciement.

M. Pierre Lellouche. Ce n'est pas admissible !

Mme le garde des sceaux. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres. C'est dans cette optique que doit être développée une véritable justice de l'urgence.

L'effort doit porter, en premier lieu, sur une simplification des procédures, car la complexité est cause de lenteur, de coût et d'inégalité. Voici quelques pistes d'orientation en ce domaine : meilleure répartition des contentieux entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, juridiction de proximité par excellence ; spécialisation des tribunaux de grande instance pour les contentieux les plus techniques, comme les affaires financières ou les dossiers de construction ; facilitation de l'accès au tribunal d'instance par l'augmentation du montant des litiges susceptibles de lui être soumis, actuellement limité à 30 000 francs.

Il convient aussi – j'insisterai davantage sur cet aspect – d'instaurer des modes plus souples de règlement des conflits. Ainsi, la résolution des contentieux par la médiation, la conciliation et la transaction doit être développée afin de favoriser, chaque fois que cela est possible, la recherche de solutions évitant les procès et afin d'impliquer davantage les citoyens dans la résolution de leurs propres problèmes.

M. Alain Tourret. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Lorsque le juge est saisi, une association plus étroite des auxiliaires de justice à l'instruction des dossiers doit permettre des accords sur la durée des procès par de véritables « contrats de procédure ».

Les recours purement dilatoires doivent être combattus. En ce sens, doit être étudié le recours à l'exécution immédiate des décisions de première instance, même frappées d'appel, pour certains domaines de contentieux.

M. Alain Tourret. Très bien !

M. Olivier de Chazeaux. Il faut le dire aux huissiers et leur donner les moyens nécessaires !

Mme le garde des sceaux. Enfin, dernière priorité de la justice au quotidien : la justice doit répondre, à la place qui est la sienne, au besoin de sécurité.

M. Olivier de Chazeaux. On n'est pas parti pour !

M. Jean-Luc Warsmann. Des promesses !

Mme le garde des sceaux. Chacun attend de la justice qu'elle participe pleinement à la sécurité en apportant des réponses aux actes délictueux qui mettent en péril la cohésion sociale : les violences urbaines ; la délinquance des mineurs ; la délinquance financière et internationale.

Dans cette lutte contre la délinquance, qui est l'une des priorités – vous le savez – du Gouvernement, l'efficacité passe, notamment, par une meilleure coopération de la justice, de la police et de la gendarmerie, indispensable à une mise en œuvre efficace des politiques d'action publique définies localement par le procureur. Cette coopération – j'en suis sûre – permettra une amélioration sensible des taux d'élucidation des infractions.

La direction de la police judiciaire incombe légalement au procureur de la République qui, aux termes de l'article 41 du code de procédure pénale, « dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire ». On ne peut pas être plus net !

Il convient que les juridictions soient informées de l'affectation des moyens des services de police judiciaire, spécialement des services économiques et financiers, et de l'utilisation des emplois, que leurs avis soient recueillis sur l'affectation des effectifs de police judiciaire. A cette fin, une concertation doit être menée tant au niveau national qu'au niveau local. Seule une information réciproque permet d'apporter la réponse la plus adaptée possible aux besoins des citoyens.

De le même esprit, des affectations de fonctionnaires spécialisés : policiers, gendarmes, douaniers et autres fonctionnaires des finances, auprès de certains magistrats seront envisagées pour mener à bien, et dans la durée, des enquêtes particulièrement complexes.

M. René Dosière. Très bien !

Mme le garde des sceaux. De tels « contrats d'enquête » assureront la permanence et l'efficacité du travail d'investigation commun à la justice et à la police judiciaire.

Le dispositif que je mets d'ores et déjà en œuvre pour lutter contre la délinquance financière, d'abord à Paris, ensuite en province, s'inspire de ce principe. Dans le même esprit, l'action que je mène pour la coopération judiciaire européenne vise également à apporter des réponses plus efficaces aux nouvelles formes de criminalité organisée.

Quant au contrôle des activités des officiers de police judiciaire, qui constitue une garantie offerte aux citoyens, il implique la prise en compte effective de l'évaluation

judiciaire dans leur carrière. Afin de renforcer ce contrôle, les enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier de police judiciaire dans l'exécution d'une mission de police judiciaire associeront désormais l'inspection générale des services judiciaires au service d'enquête compétent.

M. René Dosière. Très bien !

Mme le garde des sceaux. La lutte contre la délinquance passe également par une réponse judiciaire rapide à chaque acte délictueux. En effet, il importe de réduire le sentiment d'impunité chez les auteurs d'infractions, de témoigner que la société réprime la violence, l'acte que la victime a subi ; il importe aussi d'assurer à celle-ci réparation. Ces nouveaux modes de règlement pour la petite et moyenne délinquance, qui rapprochent l'infraction de la sanction et contribuent de ce fait au rétablissement de la paix publique, sont devenus les outils indispensables de la politique pénale. Ils doivent être – j'en prends l'engagement – développés et renforcés. Il s'agit de procédures de convocation de l'auteur à bref délai devant le tribunal, de la médiation-réparation pour les mineurs, du classement de la procédure sous certaines conditions, comme l'indemnisation immédiate de la victime. La réponse judiciaire doit être diversifiée grâce, notamment, au développement des mesures alternatives à l'emprisonnement, tels la réparation ou les travaux d'intérêt général, encore trop rarement utilisés. (*« C'est vrai ! » sur les bancs du groupe socialiste.*)

Deuxième axe de la réforme : une justice au service des libertés.

La présomption d'innocence est un principe fondamental trop souvent bafoué.

Rappelons brièvement les phases d'une procédure ordinaire aujourd'hui, procédure banale, sauf pour le principal concerné. A six heures du matin, sous l'œil de son conjoint, de ses enfants, de ses voisins, gendarmes ou policiers viennent chercher une personne soupçonnée d'une infraction quelconque. Gardée à vue jusqu'à quarante-huit heures, elle ne pourra converser avec un avocat qu'au bout de la vingtième heure. Menottée et conduite sous bonne garde au tribunal, elle sera présentée au juge d'instruction qui l'entendra, lui notifiera ce qu'il lui reproche et décidera de la placer en détention. Après plusieurs mois, voire plusieurs années, elle verra sa situation évoquée par un tribunal. Selon son degré de notoriété, la presse se sera plus ou moins intéressée à elle dans la première phase de l'affaire, aura fait paraître plus ou moins de reportages et de photographies ; quoiqu'il en soit, hélas ! une décision de relaxe ne donnera pas lieu à plus d'un entrefilet dans les journaux. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. René Dosière. Et dire que nous sommes le pays des droits de l'homme !

M. Pierre Mazeaud. Donnez des instructions au parquet pour que la procédure soit moins longue !

Mme le garde des sceaux. J'y viens, monsieur Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. C'est bien ce que je recherche !

Mme le garde des sceaux. Ce rappel peut paraître un peu simpliste. Les délinquants doivent être évidemment identifiés, poursuivis et condamnés mais, en même temps, le respect des droits fondamentaux de la personne, dans tout le processus pénal, doit être absolument assuré. Un équilibre entre respect des droits de la défense et efficacité

de l'enquête doit être recherché. Plusieurs principes doivent servir de guides : la décision de détention provisoire, mesure la plus grave pour quelqu'un qui n'est pas condamné, doit rester exceptionnelle. Une personne, même coupable, ne doit pas être présentée dans une situation dégradante. Un citoyen ne doit pas faire l'objet de soupçons durables, de manière occulte, sans qu'il puisse s'expliquer publiquement. Le droit à l'information doit se concilier avec le respect de la personne.

M. Michel Crépeau. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Les modifications de procédure pénale concernant l'enquête et l'instruction que je propose répondent à ce double objectif : établir une procédure efficace pour les poursuites et respectueuse des droits de l'homme. Ainsi, dès la première heure de garde à vue, la personne mise en cause pourra demander la présence d'un avocat, sauf pour certaines catégories d'infractions comme le terrorisme, le trafic de stupéfiants et toutes les formes de criminalité organisée.

M. Yann Galut. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Le contentieux de la détention sera réservé à un juge du siège d'expérience, distinct du juge d'instruction, en position d'arbitre impartial et « paraissant tel aux yeux de tous » selon les termes de la Convention européenne des droits de l'homme.

M. Bernard Roman. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Des délais légaux dans le déroulement de l'enquête et de l'instruction seront institués pour faire le point périodiquement sur le développement du dossier. Des audiences publiques seront instaurées pour certains actes de la procédure, afin de permettre le débat contradictoire sur les charges reprochées à la personne mise en cause : demande de prolongation de l'enquête préliminaire, mise en détention, mise en liberté. Les images des personnes menottées ou entravées et les sondages sur la culpabilité ou les sanctions seront prohibés.

La réparation de l'atteinte à la présomption d'innocence par la voie civile sera étendue notamment par le droit de réponse et l'insertion de communiqués. (*Approbatons sur les bancs du groupe socialiste.*)

D'autres réformes concernant les nouveaux enjeux de la liberté vous seront également présentées. Je vous les rappelle brièvement : amélioration de la protection des atteintes à la vie privée par la répression renforcée des écoutes téléphoniques sauvages, réexamen de la loi sur l'informatique et les libertés pour transposer la directive relative au traitement des données à caractère personnel, adaptation de notre droit pour tenir compte du développement du réseau Internet et des nouvelles technologies de l'information, que le Gouvernement a l'intention de favoriser, réforme de la procédure d'assises pour permettre un nouvel examen des décisions des cours, alignement de la procédure pénale militaire sur la procédure de droit commun.

M. René Dosière. Enfin !

Mme le garde des sceaux. Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les principales dispositions relatives aux libertés.

J'en arrive enfin au troisième volet de la réforme : une justice indépendante et impartiale.

M. Pierre Mazeaud. Ah !

Mme le garde des sceaux. Ce troisième volet complète les deux précédents. Pour assurer une justice de proximité et défendre les libertés, la justice doit en effet être indépendante et impartiale.

Bien sûr, ces deux qualités sont celles que l'on attend de tout agent public, sitôt qu'il a à prendre une décision d'importance. Ce n'est pas un hasard si le Conseil d'Etat vient de reconnaître, par exemple, le devoir d'indépendance des inspecteurs du travail ou des psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse de mon ministère. Dans de telles fonctions d'expertise, dans des situations tendues et difficiles, ces deux qualités sont indispensables à l'exercice de leur mission même.

Mais avec la justice, il ne s'agit plus seulement de qualités individuellement demandées aux agents, mais d'une autorité constitutionnellement reconnue. L'indépendance et l'impartialité constituent en effet la substance même de l'autorité judiciaire pour trancher les litiges qui lui sont soumis. Le président de la République est le garant de cette indépendance.

Depuis longtemps présentes dans la tradition française, l'indépendance et l'impartialité sont reprises aujourd'hui par les conventions internationales auxquelles la France est partie, comme la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Dès lors, la magistrature a des pouvoirs, mais n'est pas un pouvoir.

M. René Dosière. Très bien !

M. Olivier de Chazeaux. Très juste !

Mme le garde des sceaux. Car le pouvoir ne procède que du suffrage.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Par la Constitution, issue du suffrage, et par la loi issue du Parlement élu, le magistrat reçoit des pouvoirs qu'il lui revient d'exercer dans le strict respect de la loi. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Juger est une mission éminente rendue au nom du peuple français. L'indépendance et l'impartialité sont alors des conditions nécessaires mais, je le souligne, non suffisantes, car cette mission exige également compétence, expérience et attention portée au justiciable.

Au regard de ces principes, juges du siège et parqueters ne sont pas dans la même situation.

M. Pierre Lellouche. Très bien, c'est l'essentiel !

Mme le garde des sceaux. Les juges du siège disposent depuis longtemps des garanties statutaires par leurs procédures de nomination, nécessaires au libre exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Chargés de répondre aux questions qui leur sont soumises et ne pouvant en éluder aucune, ils peuvent et doivent s'acquitter de leurs tâches sans instruction ni pression. Ils sont indépendants, ils doivent être impartiaux.

M. Pierre Lellouche. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Ils ont à s'expliquer ; c'est le rôle de la motivation des décisions – dont on ne dira jamais assez à quel point elle doit être assurée et développée –, fondement du droit d'appel et du recours en cassation.

Pour les magistrats du parquet, la question se pose autrement. En premier lieu, leur rôle est différent de celui des juges du siège. Les magistrats du parquet assument l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire le choix de poursuivre ou non telle ou telle infraction.

Ils tracent ainsi, en droit et en fait, la ligne entre le légal et l'infraction. Ils exercent cette prérogative que la loi leur attribue au nom de la société et dans le cadre des orientations que le Gouvernement a tracées.

En outre, le magistrat du parquet est à la fois responsable du traitement d'affaires individuelles, comme le magistrat du siège, et de la mise en œuvre de politiques publiques comme celles de la sécurité ou de la politique de la ville.

M. Pierre Lellouche. Voilà !

Mme le garde des sceaux. C'est de ce constant aller et retour entre la décision individuelle – poursuivre ou non M. ou Mme X ou Y – et la politique générale – la lutte contre la toxicomanie ou bien la poursuite des infractions à l'urbanisme – que le parquet tire sa spécificité et son importance dans l'œuvre de justice.

Enfin, le magistrat du parquet reste un magistrat.

La séparation du parquet et du siège, qui n'a été proposée jusqu'ici par aucun parti politique à ma connaissance,...

M. Pierre Lellouche. Certains l'ont proposé !

Mme le garde des sceaux. ... et qui n'était pas retenue par la commission de réflexion présidée par le premier président de la Cour de la cassation, M. Pierre Truche,...

M. Pierre Lellouche. Ça, c'est vrai !

Mme le garde des sceaux. ... transformerait profondément le statut des membres du parquet en les soustrayant au statut de la magistrature pour les rapprocher de celui de la fonction publique.

La mission de diligenter les poursuites, d'attirer tel ou tel citoyen dans la voie pénale ne me paraît pas faire bon ménage avec la fonctionnarisation, et ce autant plus que nombre des prérogatives du parquet touchent aux libertés publiques et, pour ce motif, ne peuvent être exercées que par un magistrat.

M. Pierre Lellouche. Cela, c'est un mauvais raisonnement ! Dommage, vous aviez bien commencé !

Mme le garde des sceaux. De ces trois spécificités, il faut tirer le meilleur statut et la meilleure organisation du parquet. Était-ce le cas ces dernières années ? Si nous nous attachons à proposer une réforme, c'est que la réponse à cette question est évidemment négative. Les cas de dossiers construits, tronqués, démembrés, dispersés, retardés ou accélérés restent dans les mémoires.

M. René Dosière. Eh oui !

M. Arnaud Montebourg. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Les interventions directes, inopportunes, dans les affaires sensibles, mais aussi dans d'autres qui ne le sont devenues que du fait de ces interventions, ont défrayé la chronique.

M. Yann Galut. Tout à fait !

M. Jacques Brunhes. Comme l'affaire de l'hélicoptère !

Mme le garde des sceaux. Les nominations déroatoires avaient ému le Conseil supérieur de la magistrature, à tel point que celui-ci notait dans son rapport d'activité de 1996 : « Doit être ici relevé le fait que l'autorité de nomination est passée outre aux avis défavorables dans 46 % des cas, ce qui traduit une rupture avec la pratique antérieure. »

M. René Dosière. Ça c'est M. Toubon !

M. Patrick Devedjian. C'est la loi !

Mme le garde des sceaux. Pour lever définitivement le soupçon, pour redonner du crédit tant aux politiques qu'à la justice, il est urgent d'apporter des réponses, et des réponses profondes. Les aménagements ponctuels ne peuvent servir à rien, et c'était bien d'ailleurs l'objectif du Président de la République...

M. Pierre Mazeaud. Enfin on le cite !

M. René Dosière et M. Bernard Roman. C'est la troisième fois !

M. Jean-Luc Warsmann. Il est bien utile !

Mme le garde des sceaux. ... lorsqu'il a confié au premier président de la Cour de cassation, le 21 janvier 1997, une mission de réflexion sur la justice. Je vous rappelle certains passages de la lettre de mission du Président de la République.

M. Pierre Mazeaud. J'ai le texte.

M. Bernard Roman. Pas nous !

Mme le garde des sceaux. C'est ce que je vais citer, monsieur Mazeaud : la lettre de mission que le Président de la République a envoyée au président Truche.

M. Robert Gaïa. M. Mazeaud a été cité plus de fois que le Président de la République...

Mme le garde des sceaux. « Nos concitoyens soupçonnent la justice d'être parfois soumise à l'influence du gouvernement. L'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir politique trouve sa garantie dans les dispositions constitutionnelles et statutaires, dont celles résultant de la réforme de 1993. Cependant des voix s'élèvent pour envisager une coupure radicale entre le ministre de la justice et le parquet. Une telle position mérite d'être examinée avec la plus grande attention et sans préjugé. Je vous demande d'étudier les modalités et les conséquences d'une situation nouvelle dans laquelle le parquet ne serait plus subordonné au garde des sceaux et, éventuellement même, ne serait plus hiérarchisé. »

M. Yann Galut. Citation intéressante !

Mme le garde des sceaux. La commission a fait un certain nombre de propositions en ce sens, que j'ai étudiées très attentivement.

Comment en effet réagir face à un tel contexte de suspicion et de désarroi ?

En coupant je ne sais quel cordon ? En renonçant, sans autre forme de procès, au principe hiérarchique qui transforme une addition d'initiatives individuelles en une organisation coordonnée au service de politiques pénales ? En oubliant ce que les années ont façonné dans une tradition du parquet accompagnant les évolutions du droit par une action publique ferme et claire ?

Je le dis ici, il n'en est pas question. Il n'a d'ailleurs jamais été question de ces réponses sommaires. Il est donc question de respect de justiciable et du citoyen. Il est donc question de transparence, d'égalité devant la loi et de volonté collective. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Transparence, d'abord, par le procédé de nomination, qui ne dépendra plus seulement du pouvoir exécutif, et par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, désormais pluraliste et ouvert sur la société.

Tous les magistrats du parquet, y compris les procureurs généraux, aujourd'hui nommés par décret en conseil des ministres, seront nommés sur proposition du garde des sceaux après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

La composition de ce dernier sera profondément modifiée pour promouvoir le pluralisme des représentants des magistrats et l'ouverture à des personnalités extérieures. Il comportera une seule formation compétente pour les magistrats du parquet et pour les magistrats du siège et comprendra vingt et un membres, dont onze seront extérieurs au corps judiciaire.

M. Jean-Luc Warsmann. Ils viendront d'où ?

Mme le garde des sceaux. Ces derniers seront des personnalités reconnues pour leur autorité morale et leur compétence dans les questions juridiques. Elles seront nommées par les plus hautes autorités de l'Etat. Le mandat de membre du Conseil supérieur de la magistrature sera incompatible avec celui de parlementaire.

Cette réforme est essentielle pour rendre confiance en la justice, car l'heure n'est plus aux demi-mesures, je l'ai dit. Comme pour les relations du parquet avec le garde des sceaux, certaines nominations intervenues ces dernières années, et encore à une période récente, ont jeté le discrédit sur les pratiques suivies en la matière.

M. Patrick Devedjian. Vous parlez d'Arpaillage ?

Mme le garde des sceaux. C'est pourquoi, sans attendre, j'ai fait savoir, et je m'y suis tenue, que je ne passerais outre, en aucun cas, à un avis du Conseil supérieur de la magistrature. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

M. René Dosière. Voilà le changement !

Mme le garde des sceaux. Egalité devant la loi ensuite, par la certitude que les instructions individuelles ne viendront plus orienter ou désorienter un dossier, apparemment pris en charge localement par le procureur mais en réalité mitonné et détourné par la chancellerie.

M. René Dosière. Tiens, tiens !

Mme le garde des sceaux. Les citoyens savent par constat et intuition que le secret est propice aux protections et aux règlements de compte. Le garde des sceaux ne donnera plus d'instructions dans les affaires individuelles. Cette règle claire et nette ne souffrira aucune exception. A quoi sert l'autorité si elle est rongée par le soupçon ?

M. René Dosière. Très bien !

M. Patrick Devedjian. Plus d'instructions ? Et Strasbourg ?

Mme le garde des sceaux. Enfin, volonté collective, par l'affirmation de politiques pénales exprimées dans des directives que les procureurs devront mettre en œuvre.

La réforme que je vous présente prévoit, de manière précise, les instruments dont dispose le garde des sceaux pour mettre en œuvre cette politique pénale.

Il définit d'abord la politique judiciaire, déterminée par le Gouvernement, par des directives générales adressées aux parquets. Ces directives, plus précises que par le passé, fixent la politique pénale à mettre en œuvre de façon égale et cohérente sur l'ensemble du territoire. Afin de suivre et d'évaluer cette politique, le garde des sceaux est informé par les procureurs généraux de l'application de ses directives générales et du déroulement des affaires en cours, soit à l'initiative des procureurs, soit à sa demande. Il rendra compte annuellement au Parlement de la définition et de la mise en œuvre de la politique pénale.

Un rôle accru est donné aux procureurs généraux dont la mission est précisée dans la loi. Ils veilleront à l'application des directives de politique pénale du garde des

sceaux dans leur cour d'appel et à la coordination de celle-ci dans les différents ressorts des tribunaux de grande instance.

Enfin le garde des sceaux disposera du droit de saisir directement les juridictions quand le parquet n'aura pas engagé de poursuites ou quand l'intérêt général le requerra. Ce droit d'action, qui s'exerce directement si le tribunal n'est pas déjà saisi ou après avis d'une commission placée auprès de la Cour de cassation dans l'hypothèse inverse, est un instrument tout à fait novateur de politique pénale. Il confère au garde des sceaux des prérogatives qu'il est loin de posséder actuellement.

M. René Dosière. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Le code de procédure pénale actuel ne donne au ministre de la justice aucun pouvoir procédural à l'encontre d'un procureur qui refuserait de mettre en mouvement l'action publique à la suite d'instructions qui lui seraient adressées. Seules des poursuites disciplinaires sont envisageables. Ce ne sera plus ainsi : le garde des sceaux disposera d'un pouvoir propre qu'il exercera sous sa responsabilité et non plus en utilisant le truchement d'un médiateur.

Depuis mon arrivée à la tête du ministère de la justice, les événements ont mis par deux fois une telle politique pénale au test de l'urgence. Je citerai à titre d'exemple les incidents liés aux manifestations des producteurs de fruits et légumes durant l'été et, plus récemment, le conflit des transporteurs routiers. Dans chacun de ces dossiers, et je suis prête à y revenir plus en détail dans la discussion, j'ai adressé aux procureurs généraux des directives générales, demandant à être informée en temps réel pour adapter le dispositif arrêté par le Gouvernement à l'évolution de la situation sur le terrain. Ce dispositif a fait la preuve de son efficacité.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Tout à fait !

Mme le garde des sceaux. Deuxième élément de cette redéfinition des relations entre le parquet et le pouvoir exécutif, l'obligation de responsabilité.

L'indépendance revendiquée et acquise pose le corollaire de la responsabilité. Aucune institution, aucune personne ne doit être au-dessus de tout regard critique : les juges et la justice doivent également rendre des comptes. Des mécanismes existent déjà et les magistrats sont loin d'être dépourvus de tout contrôle, mais ces mécanismes peuvent être améliorés et aussi être mieux connus : responsabilité professionnelle, responsabilité disciplinaire qui relève des chefs de cour, du garde des sceaux et du Conseil supérieur de la magistrature, responsabilité devant les citoyens qui ont droit à des garanties face aux dysfonctionnements de l'institution et aux décisions prises.

Mme Frédérique Bredin. Très bien !

Mme le garde des sceaux. La responsabilité disciplinaire ne concerne pas uniquement les magistrats du parquet. Les abus ou l'inertie d'un juge ou d'une juridiction doivent pouvoir être sanctionnés. Le Conseil supérieur de la magistrature doit pouvoir être saisi plus fréquemment. La réforme de l'inspection générale des services judiciaires permettra d'y concourir. Les poursuites disciplinaires seront engagées par le garde des sceaux, mais aussi par les chefs de cour. Elles pourront également être transmises par des commissions placées auprès des cours d'appel, qui ne seront pas composées majoritairement de magistrats de l'ordre judiciaire et qui apprécieront les suites qu'elles devront donner aux réclamations dont elles seront saisies par les citoyens. Les audiences disciplinaires devant le Conseil supérieur de la magistrature seront publiques...

Mme Frédérique Bredin. Très bien !

Mme le garde des sceaux. ... conformément à la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui permettra de donner des informations sur la doctrine suivie en la matière.

Mais au-delà des réponses aux dysfonctionnements, les citoyens, nous le savons, n'acceptent plus les décisions sans recours. C'est pourquoi un recours contre les décisions de classer une affaire sans suite sera ouvert aux personnes qui ne peuvent pas mettre en œuvre l'action publique mais qui justifient d'un intérêt.

En terminant, je souligne qu'indépendance, impartialité et responsabilité ne se conçoivent qu'en référence à la qualité du recrutement et de la formation. Une attention particulière sera donc apportée à la formation tant initiale que continue, l'école de la magistrature devant devenir ou redevenir un pôle d'excellence incontestable. Les réformes statutaires qui seront engagées veilleront à promouvoir des périodes de formation obligatoires, ainsi que des mécanismes favorisant la mobilité des magistrats.

Je terminerai par la mise en œuvre de la réforme.

Pour mettre en œuvre les réformes annoncées, un effort budgétaire significatif sera consenti en faveur de la justice au cours des prochaines années. Le Gouvernement s'y est engagé. Cet engagement ne prendra pas la voie d'une loi de programmation dont nous savons tous par expérience qu'elle est loin d'être l'assurance des promesses qui peuvent avoir été faites.

M. Pierre Mazeaud. Ah !

Mme le garde des sceaux. Le budget de la justice en 1997 en est la démonstration éclatante, mais même celui de 1996, qui était initialement un bon budget, s'est vu considérablement amputé en cours d'année.

En revanche, les mesures déjà prises en faveur de la justice depuis sept mois sont le gage de la volonté du Gouvernement en la matière : dégel de la totalité des crédits et des emplois en 1997, meilleur budget pour 1998, plan d'urgence pour le recrutement de fonctionnaires et de magistrats dès le début de cette année, loi organique, voté à l'unanimité, je le souligne, par votre assemblée et, hier, par le Sénat.

M. René Dosière. Comme le budget !

M. Olivier de Chazeaux. Et le plan Méhaignerie !

Mme le garde des sceaux. Les moyens budgétaires seront donc au rendez-vous. Les effectifs de magistrats augmenteront pour faire face aux missions nouvelles, les effectifs de fonctionnaires permettront d'accompagner la hausse des effectifs de magistrats, les moyens de fonctionnement des juridictions et les réformes statutaires des magistrats et des fonctionnaires accompagneront la réforme, et un effort particulier d'équipement sera consacré aux tribunaux, pour permettre l'accueil des nouveaux personnels et la réforme de la carte judiciaire.

Quant à la mise en œuvre effective, je souhaite que les trois parties de la réforme progressent concomitamment. Tout ne relève pas de dispositions législatives. Certaines mesures sont réglementaires, d'autres reposent sur un changement de pratiques, j'irai même jusqu'à dire sur un changement culturel.

Je souhaite soumettre au Parlement au début du deuxième trimestre les textes qui concernent la réforme constitutionnelle sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, les textes de loi organique et de procédure pénale relatifs aux liens entre les parquets et la chan-

cellerie, ainsi que les réformes de procédure pénale sur la présomption d'innocence. Un texte sur l'accès au droit sera aussi déposé dans la même période. En même temps, seront étudiées et mises en œuvre les dispositions réglementaires concernant la simplification des procédures civiles. La mission sur la carte judiciaire, dont je vous ai parlé, devrait remettre ses premières constatations et préconisations à la fin de l'année 1998, sa priorité devant être la situation des tribunaux de commerce. Enfin, un groupe de réflexion sur la famille est en cours de constitution et devrait me permettre de vous soumettre une réforme cohérente en ce domaine dans le courant de l'année 1999.

Les changements qu'implique la réforme de la justice ne pourront être mis en œuvre qu'avec le concours de tous les personnels de justice. Tous les métiers de justice sont concernés. La place du juge dans la société, mais aussi sa façon de travailler sont en profonde évolution. Les personnels des greffes, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse préparent quotidiennement les décisions des juges et assurent leur effectivité. Avec tous ceux qui concourent à l'œuvre de justice, et notamment les avocats, seront développés la réflexion et le travail en commun sur les métiers de la justice, la finalité de l'intervention de l'institution judiciaire et l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice.

Mesdames et messieurs les députés, mon ambition est simple : que la justice soit accessible dans ses procédures, impartiale dans ses jugements, effective dans ses résultats, que transparence et responsabilité soient les guides de tous ceux qui participent à l'œuvre de justice. Dans cette ambition, les magistrats ont bien entendu une grande part. Ce sont eux qui portent en première ligne les objectifs de la réforme, qu'il s'agisse de justice de proximité, d'attention aux droits de chacun et de garantie des libertés ; leur sens des responsabilités et la conscience de leur mission sont les meilleures assurances pour la réussite de la modernisation de notre institution.

Je sais qu'il faudra de l'énergie et du temps pour que le changement s'inscrive dans les faits. Tous ici, nous devons discuter des moyens d'y parvenir. Je sais pouvoir bénéficier de l'expérience de mes prédécesseurs aujourd'hui présents au Parlement, Robert Badinter, Henri Nallet, Michel Vauzelle, et aussi de ceux qui vont s'exprimer tout à l'heure, Michel Crépeau et Pierre Méhaignerie. C'est dire l'importance de ce débat, l'ouverture qu'il réclame de chacun, la dignité qu'il requiert de tous, et pour lesquelles je sais pouvoir compter sur la représentation nationale. (*Applaudissements prolongés sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Méhaignerie, premier orateur inscrit.

M. Pierre Méhaignerie. Madame le ministre, en dépit de la diversité des convictions au sein de chacune des formations politiques, j'essaierai de résumer les réflexions du groupe parlementaire UDF à la fois sur le fonctionnement au quotidien de la justice, sur vos propositions concernant son indépendance et son impartialité, et sur la carte judiciaire. Mes collègues aborderont les autres points de la réforme.

La priorité première de toute réforme, vous l'avez dit, c'est d'abord l'amélioration au quotidien du fonctionnement de la justice.

Répondre à cette attente, c'est, en premier lieu, s'attacher aux causes des difficultés que sont le foisonnement et la modification permanente des textes législatifs et réglementaires, les insuffisances en matière d'organisation et de déroulement de procédures et aussi, parfois, l'abus du pénal dans la législation.

Répondre à cette attente, c'est aussi, et vous l'avez noté, la nécessité de diversifier les réponses et de développer davantage les procédures comme la médiation, la conciliation et la transaction. En effet, les magistrats sont de plus en plus saisis d'une multitude de cas qui relèvent davantage de la médiation. C'est pourquoi des recrutements de personnes compétentes et souvent bénévoles au niveau des villes, des communautés de communes, permettraient de rendre plus aisé l'accès au droit et d'alléger la tâche des magistrats.

Ne faut-il pas aussi s'interroger sur les multiples causes d'asphyxie des tribunaux par des appels dilatoires et sur l'utilisation abusive, dans certains cas, de l'aide juridictionnelle ? Autant celle-ci est nécessaire et primordiale, quand il s'agit de la personne, de son travail, de sa famille, de son logement, autant on peut contester son application lorsqu'il s'agit de problèmes de voisinage ou de la hauteur du thuya, du moins pour les appels dilatoires.

L'application de la loi de programme votée en 1994, et appliquée à l'exception d'une année, avez-vous dit, correspondait à un vrai progrès. Mais, depuis, force est de reconnaître que la situation ne s'est guère améliorée, compte tenu de la juridiciarisation croissante de la société française et de l'importance des emplois vacants pour de multiples raisons.

Trois décisions permettraient d'améliorer la situation actuelle : un recrutement exceptionnel de magistrats par concours – cela a été engagé – pendant trois années successives ; des chambres spéciales pour épuiser le contentieux dans les cours d'appel – je crois qu'il y a un grand nombre d'hommes et de femmes expérimentés qui pourraient le faire, et vous avez rappelé tout à l'heure les délais à la cour d'appel de Douai ; enfin, la possibilité pour les chefs de cour de disposer d'une plus grande marge d'initiative et de moyens financiers. Un crédit exceptionnel de quelques millions de francs libre d'affectation pour chaque cour d'appel permettrait de résoudre un grand nombre de petits problèmes de la justice au quotidien ou assurer le financement de formations.

La deuxième partie de mon intervention porte sur l'indépendance de la justice et l'égalité des citoyens face à la loi.

M. Michel Crépeau. C'est le plat de résistance !

M. Pierre Méhaignerie. Il y a là trois problèmes qui sont liés : la carrière des magistrats, la cohérence de la politique pénale, et la responsabilité des magistrats.

Je suis pour ma part, tout en sachant que le débat reste ouvert à l'intérieur du groupe parlementaire de l'UDF, favorable à une réforme constitutionnelle qui donnerait pouvoir et autorité au Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination et la carrière des magistrats du parquet. Seule l'indépendance statutaire des magistrats interdit toute tentative de manipulation partisane. Vos propositions en ce qui concerne la composition du Conseil supérieur de la magistrature me paraissent équilibrées. J'ajoute qu'en dépit des critiques qui ont été parfois émises, le Conseil issu de la réforme constitutionnelle de 1993 a fait un travail très sérieux et de qualité.

En revanche, la rupture du lien entre le pouvoir exécutif et le parquet me paraît plus porteur de risques que de progrès.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie. En effet, l'action publique, ce n'est pas simplement des orientations générales, c'est aussi une somme de cas individuels.

M. Michel Crépeau. Bien sûr !

M. Pierre Méhaignerie. Dès lors, la réforme que vous envisagez aura pour conséquence, je le crains, d'accroître l'opacité.

Ce que je propose – et je crois me l'avoir appliqué à moi-même – c'est une réforme de l'article 36 du code de procédure pénale qui tendrait à le rédiger ainsi : « Le garde des sceaux ne peut donner d'instructions dans les affaires individuelles que si elles vont dans le sens de l'application de la loi. Ces instructions doivent être écrites et versées aux dossiers. »

M. Arnaud Montebourg. Ça ne veut rien dire !

M. Pierre Méhaignerie. Ce qui assure la vraie indépendance de la justice, ce sont les garanties de carrière, donc les nominations, et non le lien qui unit le parquet au garde des sceaux.

M. Pierre Mazeaud. Voilà !

M. Pierre Albertini. Très bien !

M. Arnaud Montebourg. C'est hypocrite !

M. Pierre Mazeaud. M. Montebourg, allez plaider !

M. Pierre Méhaignerie. Le vrai risque aujourd'hui tient beaucoup plus à la démission face à la responsabilité ou à la complexité des procédures. Je ne partage pas, comme M. Nallet, en dépit de la sympathie que je lui porte et peut-être parce que je n'ai pas eu les mêmes difficultés que lui, l'avis de ceux qui pensent que le soupçon ne serait pas totalement levé si la possibilité d'instructions individuelles était maintenue.

D'ailleurs, des cas concrets – ils ont été cités tout à l'heure – comme l'affaire du « détail » concernant les déclarations du président du Front national, montrent très vite les artifices d'une réforme...

M. Pierre Mazeaud. Bien sûr !

M. Pierre Méhaignerie. ... qui apparaît plus médiatique que réelle et qui tend à introduire de l'opacité et de la complexité là où la clarté est nécessaire.

Le troisième élément du triptyque concerne la responsabilité du magistrat et la possibilité pour les justiciables d'avoir un recours. Encore faut-il des limitations à cet exercice afin qu'il ne conduise pas à une aggravation de l'engorgement des tribunaux et à une paralysie de l'institution. Je pense en particulier à l'organisation d'un système de filtrage et à la précision des conditions de mise en cause du magistrat.

J'en viens maintenant à la carte judiciaire.

Un excellent rapport, appelé « rapport Carrez », a été réalisé en 1993. Son objectif était de parvenir à une meilleure utilisation des moyens humains et matériels de la justice. Bien que très modéré, ce rapport a donné lieu au Parlement à une multitude de craintes, de questions d'actualité et de critiques. Quelles réponses, en effet, madame le ministre, apporter aux deux objections principales qui vous seront faites : quelle est la cohérence d'un tel projet avec une politique d'aménagement du territoire et avec une justice de proximité ?

Personnellement, je pense qu'on ne peut regrouper certains tribunaux ou spécialiser certains d'entre eux qu'à deux conditions : premièrement, de maintenir des chambres et des greffes détachés, de façon à parvenir à l'instauration et au maintien d'une justice de proximité et, deuxièmement, d'offrir des compensations essentiellement financières aux villes qui, dans cette restructuration, perdraient un atout. Sinon, nous ne parviendrons, ni les uns ni les autres, à trouver de solution au problème de la carte judiciaire.

Certains collègues aborderont en détail d'autres éléments de la réforme : la présomption d'innocence, la détention provisoire, les rapports avec la police judiciaire, la nécessité d'aller vers une coopération judiciaire en Europe. Sur tous ces points, les propositions du rapport de M. Truche sont intéressantes.

Sur les problèmes de la délinquance juvénile, les textes de 1945 doivent être modifiés afin de permettre à l'action éducative de prouver son efficacité.

Quant à la prison, il reste des efforts importants à engager pour éviter le surencombrement et la promis-cuité.

Je voudrais, en conclusion, madame le ministre, vous faire une suggestion de méthode. Dans un pays déjà trop centralisé, il est important que les réformes ne soient pas seulement préparées d'en haut et imposées de manière uniforme sans que soit prise en compte la diversité des situations.

La réforme ne réussira pas si tous les acteurs de l'ensemble de la filière judiciaire ne se sentent pas partie prenante et mobilisés. Aussi est-il nécessaire que, après ce débat d'orientation, les chefs de cour puissent dégager eux-mêmes, après concertation avec l'ensemble des professions judiciaires, la hiérarchie des priorités et des moyens à mettre en œuvre.

Un document de synthèse de ces débats – qui auront lieu dans chaque cour d'appel – devrait nous être transmis en même temps que le dépôt des textes. Votre mission, madame le ministre, comme la nôtre, en serait améliorée car je suis convaincu que nous pourrions ainsi légiférer moins et certainement mieux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le Président de la République, inquiet du manque de confiance des justiciables en notre justice, a – Mme le ministre l'a rappelé – demandé, il y a quelque temps déjà, une grande réflexion sur le sujet. Le premier président de la Cour de cassation a présidé une commission. Elle a rendu son rapport. A la suite de ce rapport et tout récemment, le Président de la République a demandé qu'ait lieu un grand débat parlementaire.

M. Jean-Louis Debré. Il a eu raison !

M. Pierre Mazeaud. Nous y sommes.

Nous vous avons écoutée et entendue, madame le ministre, avec la plus grande attention. Il appartient donc maintenant aux députés – et la semaine prochaine, aux sénateurs – de faire connaître leurs propositions car, dans le débat qui nous réunit aujourd'hui, personne, naturellement et par définition, ne saurait être exclu. Au vu de toutes ces réflexions, vous nous proposerez dans les prochains mois, comme vous nous l'avez indiqué tout à l'heure, des textes sur lesquels nous aurons à nous prononcer, cette fois-ci, par un vote.

Nous sommes tous, quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons, conscients de ce que l'on appelle volontiers le « malaise de la justice », qu'il s'agisse de la justice civile, de la justice pénale, mais aussi de la justice administrative dans la mesure où la lenteur des premières nommées touche également la dernière.

La justice paraît en effet – vous l'avez également dit – lente, complexe et souvent – hélas ! – inefficace. Elle n'est plus, c'est vrai – c'est une constatation que nous faisons toutes et tous – le grand service public qu'elle a été et qu'elle se doit d'être. Nous sommes donc d'accord pour procéder à une réforme d'ensemble.

Reste à savoir ce que l'on entend mettre dans cette réforme. Le Président de la République, vous-même, M. Truche dans son rapport nous disent qu'il est indispensable de modifier ou, plus exactement, d'améliorer les procédures. Nous sommes d'accord.

Il est aussi question de modifier la carte judiciaire. M. Méhaignerie vient d'en dire quelques mots à l'instant. Je ne m'y arrêterai donc que pour vous dire qu'il faut y prêter une attention particulière dans la mesure où tout gouvernement, quel qu'il soit, s'efforçant d'éviter ce que l'on appelle la désertification des campagnes, il ne faudrait pas, par la suppression des tribunaux de grande instance, entraîner la désertification d'un certain nombre de nos villes.

M. René Dosière. Oui !

M. Pierre Mazeaud. Mais le problème vraiment fondamental, c'est celui de l'indépendance de la justice, leit-motiv que l'on entend plus particulièrement quand il y a perte de confiance.

Je rappellerai d'abord – et je vous remercie de l'avoir également précisé, madame le ministre – que la justice n'est pas un pouvoir. C'est une autorité ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs.*)

M. René Dosière. Très juste !

M. Pierre Mazeaud. Un très grand nombre de Françaises et de Français parlent toujours de trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire. Cela laisse entendre que les juges ont une légitimité particulière, ce qu'ils n'ont pas !

M. René Dosière. Dieu nous en préserve !

M. Michel Crépeau. Montesquieu aussi a parlé du pouvoir judiciaire !

M. Pierre Mazeaud. Je me permettrai de rappeler que c'est Michel Debré qui a tenu, pour des raisons justement de légitimité – relisons les travaux préparatoires – à ce que figure l'expression « autorité judiciaire » au titre VIII de notre Constitution. Le pouvoir légitime, c'est le Parlement, c'est le pouvoir exécutif ! Parce que nous sommes élus. Si nous devons parler de l'élection des juges, ce serait évidemment un tout autre système auquel naturellement, madame le ministre, je ne souscris en aucun cas. Mais, pour l'instant, ils ne sont pas élus, ils sont désignés. C'est sans doute la raison pour laquelle d'ailleurs la question de leur indépendance est constamment posée.

Je laisse bien sûr de côté, comme vous, madame le ministre, le cas des magistrats du siège qui bénéficient d'une garantie particulière, à savoir l'inamovibilité.

Pour les magistrats du parquet, le grand mot a été lâché : on va couper le cordon ombilical !

Nombre de nos collègues, de tous bords, y pensent. Des ministres l'ont envisagé avant vous madame le garde des sceaux.

M. René Dosière. Mais ils ne l'ont pas fait !

M. Pierre Mazeaud. C'est la raison pour laquelle le Président de la République a demandé, avec raison, qu'ait lieu une réflexion. Celle-ci s'impose sur le sujet.

Mais je veux être clair, madame le ministre. Jamais, à mon sens, la justice n'a été aussi indépendante ! Je tiens à le dire à l'ensemble de la représentation nationale.

Puisque l'indépendance de la justice pénale est mise en cause, du fait de la perception qu'a l'opinion publique des hommes politiques, que l'on me permette d'affirmer que les juges font leur métier. J'en veux pour preuve que les hommes politiques, et même les chefs d'entreprise, sont souvent l'objet de contraintes particulières de la part des juges.

Jamais, je le dis, les magistrats n'ont été aussi indépendants.

M. Michel Crépeau. C'est vrai.

M. Pierre Mazeaud. Que l'on cesse donc de nous dire qu'ils ne le sont pas.

S'ils n'étaient pas indépendants, si les gardes des sceaux – vous-même, madame, et vos prédécesseurs – avaient donné des instructions, aucun élu ne serait aujourd'hui en examen ou en détention. J'en ai assez d'entendre seriner que les magistrats ne sont pas indépendants alors qu'ils le sont. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et sur quelques bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. Michel Crépeau. Bravo !

Mme Véronique Neiertz. Très bien ! Je suis tout à fait de votre avis.

M. Jacques Brunhes. Il y a quand même des hélicoptères.

M. Pierre Mazeaud. C'est vrai mais je ne voudrais pas que l'on entre dans un débat de formation à formation, de groupe à groupe. Nous sommes tous, comme le disait Condorcet, soumis au pouvoir des juges et il ajoutait que, si la Révolution française en avait fini avec les parlements et le pouvoir des juges, ce n'était certainement pas pour y retourner. Je me permets de le répéter aujourd'hui. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. Pierre Mazeaud. Si j'entends être clair, madame le ministre, j'entends aussi être logique. Puisque les magistrats sont indépendants, arrêtons, je le répète, le leitmotiv sur leur manque d'indépendance et parlons des instructions aux procureurs. Comme vous l'avez dit vous-même, il est nécessaire de définir une politique pénale générale, j'allais dire égalitaire, en réalité une politique criminelle de la nation.

M. Yann Galut. Absolument !

M. Pierre Mazeaud. Il appartient bien sûr au pouvoir exécutif, c'est-à-dire à vous, madame le garde des sceaux, de déterminer cette politique.

M. Yann Galut. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud. D'où la nécessité de continuer à donner des instructions aux procureurs généraux.

M. René Dosière. Nous sommes bien d'accord !

M. Pierre Mazeaud. D'ailleurs, selon le terme employé dans nos codes, l'avocat général est l'avocat de la société.

M. Yann Galut. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud. Il la représente et la défend. Au nom de quoi ? Au nom de la seule légitimité que vous lui conférez, madame le ministre.

M. Michel Crépeau. Voilà !

M. Pierre Mazeaud. Il ne détient pas cette légitimité de lui-même, puisqu'il n'est pas élu. Il la détient du pouvoir exécutif. C'est bien la raison pour laquelle on ne saurait en aucun cas supprimer le lien entre l'exécutif et le parquet.

Mme Véronique Neiertz. Très bien !

M. Yann Galut. Ce n'est pas ce qui est proposé !

Mme Christine Lazerges. C'est un contresens !

M. Pierre Mazeaud. Il s'agit de nos libertés individuelles et de la défense de la société. Cela vaut non seulement pour les circulaires de politique générale mais également pour les instructions individuelles.

A ce propos, je tiens à vous féliciter, madame le ministre, de l'avoir fait récemment dans un cas qui a nourri les débats : je veux parler des déclarations de M. Le Pen. Je vous remercie, madame le ministre, d'avoir donné des instructions aux procureurs généraux pour poursuivre M. Le Pen au sujet du « détail ».

M. Michel Crépeau. Très bien.

M. Pierre Mazeaud. Il s'agit bien là d'une instruction individuelle et non simplement d'une circulaire de politique générale, que je sache. D'où la nécessité de ne couper en aucun cas le cordon ombilical.

M. Henri Plagnol et M. Olivier de Chazeaux. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. L'indépendance exige bien sûr une contrepartie. Vous n'en avez pas parlé, madame le ministre. Oh, je sais bien que mes anciens collègues magistrats vont bondir, si, par hasard, ils lisent le *Journal officiel*...

M. René Dosière. Ils ont le temps de le faire.

M. Pierre Mazeaud. ... et tombent sur mes propos. L'indépendance, je le répète, exige une contrepartie, à savoir que les magistrats respectent leur statut et ne soient pas engagés. Ils ont, il faut aussi le dire, des obligations.

M. Michel Crépeau. Bien sûr !

M. Pierre Mazeaud. Si j'admets qu'il puisse y avoir des engagements syndicaux dans la fonction publique, j'avoue n'avoir jamais compris que des magistrats, qui se veulent totalement indépendants, puissent s'engager dans un mouvement syndical.

Mme Véronique Neiertz. Ou politique !

M. Pierre Mazeaud. Cela pose un véritable problème et mérite réflexion.

Quand je me trouve moi-même devant un juge, et que je sais, et mon avocat aussi, que le juge en question appartient à un syndicat – l'APM, le syndicat de la magistrature ou l'USM – cela pose quand même un problème.

Les magistrats tiennent à leur indépendance et, à mon avis, ils l'ont. Mais la réflexion doit porter aussi sur leur engagement syndical. C'est un droit reconnu dans la fonction publique mais les fonctionnaires, contrairement aux magistrats, ne sont pas indépendants.

M. René Dosière. Sur ce point, M. Colcombet n'est peut-être pas d'accord !

M. Pierre Mazeaud. Un autre grand problème nous préoccupe tous : celui de la présomption d'innocence.

Vous avez dit, madame le ministre, qu'elle n'était pas respectée. On ne peut que vous suivre sur ce point. Il y a continuellement atteinte aux libertés individuelles. C'est un sujet difficile. La Déclaration des droits de l'homme, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme et même le préambule de la Constitution de 1958 se réfèrent à la présomption d'innocence. Or, ce principe est bien malmené.

M. François Colcombet. C'est bien vrai !

M. Pierre Mazeaud. Ce qu'il faut – et je souhaite que, au travers d'un texte, vous y parveniez – c'est trouver l'équilibre entre le respect des droits de la défense, qui est indispensable, et l'efficacité de l'enquête, et ce à tous les stades de la procédure.

Ce principe, comme le secret de l'instruction, doit s'imposer, même si le respect de la personne doit se concilier avec le droit à l'information.

Que l'on me permette de dire – mais j'ai l'habitude de dire ce que je pense et ne n'y dérogerai pas – que la présomption d'innocence étant liée au secret de l'instruction, on est en droit de se demander, quand on voit que ce dernier n'est pas respecté, à qui cela est imputable.

Mme Michèle Alliot-Marie. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud. Une multitude de personnes sont au courant de l'instruction et je ne veux attaquer personne. Je suis d'ailleurs protégé à cette tribune.

Mme Véronique Neiertz. Si peu !

M. Pierre Albertini. Il ne faut pas en abuser !

M. Pierre Mazeaud. Les magistrats eux-mêmes peuvent se poser la question car, du fait de la médiatisation, un certain nombre d'entre eux n'hésitent pas à faire des déclarations avant même que, vous-même, madame le ministre, ne soyez au courant. J'appelle votre attention sur ce problème, qui demande réflexion. Je vais maintenant vous donner rapidement mes propres réponses.

D'abord, je reconnais que le métier de magistrat, si je peux employer cette expression, est sans aucun doute l'un des plus difficiles qui soient. Il est vrai aussi que les magistrats, vos magistrats, madame le ministre, souffrent d'une *capitis diminutio* par rapport aux fonctionnaires des grands corps d'Etat, alors que, contrairement à ces derniers, ils représentent une véritable autorité. Ce métier est particulièrement difficile parce que, par définition, quand le magistrat rend sa décision, il mécontente tout le monde, non seulement celui qui perd, mais aussi celui qui gagne, lequel estime qu'il a insuffisamment gagné.

Mme Véronique Neiertz. Et nous !

M. Pierre Mazeaud. Ce magistrat continue à juger quel que soit le pouvoir, ce qui démontre bien son indépendance mais pose aussi des problèmes. Je ne veux pas, à mon tour, me livrer à quelques rappels historiques ...

Ce magistrat dit aussi le droit, puisqu'il établit la jurisprudence.

C'est donc un métier difficile. Toutefois, le magistrat a en quelque sorte perdu sa dignité. En effet, depuis 1958, depuis les grandes ordonnances de Michel Debré, nous n'avons jamais voulu reconnaître la dignité des magistrats, et ils en souffrent. Et c'est peut-être le fait de souffrir de cette absence de reconnaissance de leur dignité et de la

capitis diminutio que j'évoquais tout à l'heure qui provoque parfois chez eux un sentiment de révolte ; je le dis comme je le pense.

Il faut donc plus de moyens pour la justice, et vous nous l'avez dit. Le Président de la République lui-même a reconnu que vos efforts ont porté lors des arbitrages budgétaires.

Il faut plus de magistrats. Ceux-ci sont employés dans des conditions particulièrement difficiles, remplissent souvent des tâches qui n'ont rigoureusement rien à voir avec leurs fonctions, font partie d'une multitude de commissions. Il convient de revoir tout cela, afin que les juges jugent, tout simplement. (« Très bien ! » sur divers bancs.)

Les magistrats ont droit au respect, mais ils ne pourront l'obtenir que dans la mesure où ils auront conscience de leurs responsabilités. Vous avez souligné ce qu'il convenait de faire sur ce point et je vous approuve totalement.

Des réformes, oui ! Nous vous écouterons avec beaucoup d'intérêt et nous verrons les textes que vous nous proposerez. Mais pensez d'abord aux juges. En effet, c'est dans la mesure où l'on aura pensé à eux que la justice sera sans doute mieux rendue, dans l'intérêt des justiciables.

Pour terminer, madame le ministre, je vous ferai une proposition très nette. Vous savez, puisque vous l'avez souligné tout à l'heure – et certains de mes collègues évoqueront ce problème dans quelques instants mieux que je ne pourrai le faire – que certains magistrats exercent une responsabilité particulière : je veux parler des juges d'instruction.

Ils ont une responsabilité particulière, car, au-delà de la mise en examen, ils peuvent mettre en détention. Et sans parler de système inquisitorial, on peut dire qu'ils peuvent exercer une pression, qui est parfois à la limite, j'allais dire de la légalité.

De ce fait, les juges d'instruction ont plus de responsabilités que le premier président de la Cour de cassation, qui lui, rend des arrêts. Or, ce sont souvent les magistrats les plus jeunes, ceux qui sortent du concours de la magistrature, qui sont chargés de l'instruction.

M. Louis Mermaz. C'est vrai !

M. Pierre Mazeaud. Je vous suggère, madame le ministre, au nom de mon groupe, de reprendre la proposition de loi organique que nous avions déposée lors d'une législature précédente – elle avait d'ailleurs été signée par certains députés socialistes, comme M. Jacques Floch, et votée à l'unanimité en commission des lois – et qui tendait à imposer aux magistrats une présence minimale de cinq ans dans un tribunal avant de pouvoir être nommés juges d'instruction.

M. Louis Mermaz et M. Yann Galut. Bien !

M. Pierre Mazeaud. Dans une formation collégiale, ils trouveront plus de sérénité.

M. Gérard Gouzes. Et ils pourront acquérir de l'expérience !

M. Pierre Mazeaud. De la sorte, la notion d'indépendance prendra peut-être une autre dimension.

Les juges d'instruction sont les magistrats qui ont le plus de responsabilités et ce sont ceux qui, par leurs décisions, suscitent l'intérêt de l'opinion publique. Or, comme vous l'avez dit vous-même, madame le ministre,

il y a en ce domaine de graves problèmes à résoudre, pour que soient respectées non seulement la transparence mais aussi la liberté individuelle. On n'a pas le droit par une décision hâtive et souvent peu comprise de mise en examen, voire de détention, de briser la vie d'individus.

Pour l'heure, madame le ministre, nous n'avons pas à nous prononcer par un vote sur vos propositions. Mais tenez compte de nos remarques et surtout, je vous en supplie, réfléchissez encore au lien entre l'exécutif et le parquet. En tant qu'exécutif, c'est vous qui détenez la solution à ce problème. Ne coupez jamais ce lien, car l'histoire de notre pays montre que des crises graves ont souvent été évitées parce que les gardes des sceaux avaient su donner des instructions à leurs procureurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française, sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur divers bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Pour continuer ce débat de grande qualité, la parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais d'emblée me réjouir de l'organisation de ce débat sur les orientations de la réforme de la justice que le Gouvernement compte présenter au Parlement dans les mois à venir.

Cette réforme est urgente, tout le monde en convient, tant sont profonds les dysfonctionnements de notre institution judiciaire, le malaise de ses acteurs et sa perte de crédibilité aux yeux de l'opinion publique.

(*M. Pierre Mazeaud remplace M. Laurent Fabius au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE MAZEAUD, vice-président

M. Jacques Brunhes. Cette réforme devra avoir une grande portée tant est patent l'échec de la politique de réformisme progressif mise en œuvre dans ce domaine par les divers gouvernements. Les enjeux en sont d'autant plus essentiels que la justice est un des piliers de la démocratie et une fonction régaliennne de l'Etat, de sorte que sa crise est, de fait, une manifestation grave de celle de l'Etat.

C'est dire l'importance que nous attachons à ce débat qui sera, je l'espère, conduit dans un esprit non partisan, dépourvu de toute démagogie, car il s'agit pour nous de déterminer, ensemble, l'architecture et le fonctionnement que nous voulons pour notre système judiciaire.

C'est aussi pour cela qu'il conviendra de détacher la réflexion des contraintes de l'actualité et d'éviter de faire une réforme circonstancielle en la replaçant dans son véritable objectif. La finalité doit effectivement être comme vous le dites, madame le ministre, l'instauration d'un vrai service public de la justice, s'adressant à tous, impartial, équitable et respectueux des principes fondamentaux garantis par la Constitution dans le domaine des libertés individuelles et publiques.

De cette définition découlent les trois volets de la réforme que vous avez présentés dans le document d'orientation publié le 29 octobre 1997 : une justice au service des citoyens, une justice au service des libertés et une justice indépendante et impartiale.

Dans la présentation de mes observations, je suivrai l'ordre du découpage, car, dans la perception de la grande majorité de nos concitoyens, l'essentiel des problèmes de

la justice n'est pas lié d'abord aux questions de l'indépendance et de la présomption de l'innocence, quelle que soit par ailleurs leur importance, mais à son fonctionnement au quotidien : son accès difficile, sa lenteur, ses décisions mal ajustées, son coût, sa lourdeur, l'incompréhension et la complexité de ses procédures, et pour couronner le tout, le sentiment que la justice n'est pas la même pour tous.

Ainsi, selon un récent sondage, une nette majorité de Français estime qu'elle n'est pas égale pour tous : 82 % de nos compatriotes se méfient d'un système qu'ils estiment soumis au pouvoir politique, 66 % d'entre eux pensent que la justice fonctionne mal, 77 % regrettent qu'elle manque de moyens, 84 % déplorent qu'elle soit trop coûteuse et, signe des temps, 73 % lui reprochent de traiter plus favorablement les hommes politiques et les fonctionnaires que les citoyens de base !

C'est aussi pourquoi, madame le garde des sceaux – et ici je vous fausse chemin, – je traiterai d'abord le problème des moyens, qui constitue le cœur de ces difficultés.

Un simple rappel des données, au demeurant connues de tous, atteste le bien-fondé de ma réflexion. Au fil des ans, les tâches confiées à la justice s'accroissent de manière phénoménale sans que suivent les moyens mis à sa disposition : le nombre annuel des affaires qu'elle traite est passé de 826 000 à 1 886 000 en vingt ans alors que le nombre des magistrats n'a crû que de 1 135, passant de 5 000 en 1975 à 6 135 en 1997. J'ai appris, avec effroi, qu'en 1857, notre pays comptait à peu près le même nombre de magistrats qu'aujourd'hui !

En 1996, les juridictions judiciaires ont rendu plus de 1 300 000 décisions. Mais combien de plaintes ont-elles été classées sans suite ? Combien le stock des affaires à juger représente de mois de travail dans les différentes juridictions ?

Ce décalage explique que les délais moyens de jugement sont de neuf mois dans les tribunaux de grande instance, de vingt-six mois dans les tribunaux administratifs, pour atteindre jusqu'à quatre ans à Versailles ! Ces délais « déraisonnables » nous ont valu la condamnation de la Cour européenne de justice pour non-respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils s'apparentent non seulement à un déni de justice, mais, de surcroît, augmentent le coût des procédures pour le justiciable et rendent souvent inefficaces certaines décisions trop tardives.

Bref, nous sommes effectivement passés du constat de la « justice sinistrée », évoquée dans le rapport de certains sénateurs, à celui de « la justice asphyxiée », évoquée dans un autre rapport sénatorial !

Si rien n'est fait pour enrayer le mouvement, la situation continuera à se dégrader, car la hausse exponentielle du contentieux est liée en grande partie à l'évolution même de notre société post-moderne, où la justice occupe une place croissante dans les rapports sociaux.

L'objectif d'une justice efficace et rapide implique donc une augmentation des dotations budgétaires, qui restent trop faibles eu égard à l'ampleur des tâches confiées aux juridictions et en comparaison avec la plupart des autres budgets de l'Etat. Malgré l'effort accompli depuis une dizaine d'années, malgré les efforts récents, vos efforts, madame le ministre, le budget de la justice ne représente encore qu'un peu plus de 1,5 % des dépenses de l'Etat, ce qui place notre pays au dernier rang de ceux de l'Europe occidentale dans ce domaine.

Si cette situation doit perdurer, l'insuffisance des moyens humains s'avérera, à coup sûr, le talon d'Achille de votre réforme, dont certaines dispositions iront à l'échec, comme ce fut le cas avec la loi Badinter en 1985 et la loi Chalandon en 1987, toutes deux instituant la collégialité de l'autorité ayant pouvoir d'incarcérer.

Les difficultés de la mise en application de la réforme Toubon des cours d'assises découlent d'ailleurs de la même source, et je l'avais longuement souligné, ici même, l'an dernier, lors de la discussion du texte.

Certes, nous pourrions pallier partiellement la lenteur de la justice et augmenter son efficacité par toute une série de mesures que vous prônez, comme la révision des procédures civiles, l'instauration des règlements plus souples des conflits, ainsi que la réforme de la carte judiciaire.

A cet égard, nous approuvons évidemment le développement des modes alternatifs de règlement des différends. De même, nous vous suivrons sur la question de l'adaptation du droit de la vie familiale et de la vie économique à l'évolution de notre société.

Dans le domaine de la lutte contre la délinquance, l'idée d'une meilleure coopération de la justice, de la police et de la gendarmerie, afin d'améliorer le taux d'élimination et d'apporter une réponse judiciaire rapide et adaptée à chaque acte délictueux, me semble aller de soi.

Mais cette question renvoie plus globalement à la politique pénale et à sa nécessaire réforme. La procédure pénale doit certes permettre à la société de se protéger contre des comportements pénalement sanctionnables, mais elle se doit également de prémunir toute personne de l'utilisation par trop extensive de moyens coercitifs.

Dans cet esprit, il semble impératif de rompre avec une politique du « tout-carcéral » qui fait que, depuis 1980, la population incarcérée a augmenté de 45 %. Ainsi, au 1^{er} janvier 1996, les 184 établissements pénitentiaires accueillaient-ils 52 658 détenus, dont 20 899 prévenus, pour une capacité d'occupation inférieure à 50 000 places.

Cette réalité est d'autant plus insupportable que l'incarcération, plus que jamais, se révèle un facteur déterminant de déstructuration. C'est pourquoi il s'avère nécessaire d'envisager une réduction du recours à l'emprisonnement et un assouplissement du régime d'aménagement des peines.

Je m'autoriserai ici une parenthèse sur la réponse à apporter à l'augmentation sensible de la délinquance des jeunes, qui empoisonne la vie quotidienne, réveille les peurs et brouille l'avenir. L'institution judiciaire doit jouer son rôle, y compris en punissant. Mais doit-on systématiser l'usage de la prison ou revenir à la logique désastreuse des maisons de correction ? Nous ne le pensons pas. Nous croyons qu'il faudrait d'abord que la justice affirme sa spécificité éducative et formatrice à l'égard des mineurs ?

Enfin, l'adaptation de la carte judiciaire aux réalités démographiques, économiques et sociales s'impose, mais, là aussi, il faudra tenir compte de l'exigence des réponses de proximité qui constituent un élément essentiel de l'accès au droit et du rapprochement de la justice et du citoyen.

L'implantation d'antennes de justice dans les quartiers sensibles a contribué à cette liaison entre population et magistrats. L'expérience conduite voici quelques années par le parquet de Nanterre, sous l'autorité du procureur Lyon-Caen, de choisir une telle implantation dans un

quartier de Gennevilliers, commune dont je suis le maire, a été positive. Elle a permis d'engager un début de dialogue avec une population touchée de plein fouet par la « fracture sociale ». Plus de 2 000 personnes y ont été reçues en 1993. Mais, depuis, l'action de cette antenne s'essouffle, non par la faute du nouveau procureur – bien au contraire – mais par manque de moyens. Là où il y avait un substitut à plein temps, il y a aujourd'hui un substitut qui vient quelque heures par mois.

De manière générale, ces expériences restent cependant embryonnaires et je souhaite que des moyens suffisants leur soient accordés pour permettre de les étendre et de les approfondir. Cela contribuerait à inscrire la justice dans une politique d'intégration sociale pour lutter contre les phénomènes de désorganisation qui minent la vie quotidienne.

Pour les plus démunis de nos concitoyens, il s'agira également d'accompagner la justice de proximité avec le plein développement de l'aide judiciaire qui a progressé de 100 % en dix ans, au civil comme au pénal. Alors que cela révèle une demande de justice de plus en plus grande, le nombre des conseils départementaux de l'aide juridique reste trop restreint, ce qui ne permet pas de couvrir l'ensemble du territoire.

Enfin, puisque nous visons à rapprocher la justice des citoyens, ne conviendrait-il pas de mener une réflexion sur l'élargissement des structures telles que la prud'homie ou l'échevinage, qui conduirait à la participation de juges élus par les justiciables eux-mêmes dans les tribunaux ? Cela permettrait aux citoyens de participer à la justice et représenterait un pas important dans la démocratisation de cette institution. Ainsi pourrait naître une nouvelle forme de tribunal de commerce, en matière de baux locatifs ou de chambre prud'homale d'appel.

Le deuxième volet de votre réforme concerne essentiellement le principe de la présomption d'innocence, qui est un droit fondamental aux termes de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Ce principe est également la conséquence préventive de la protection de la liberté individuelle, garantie par notre Constitution et dont la sauvegarde est attribuée à l'autorité judiciaire. Or force est de constater qu'il est trop souvent malmené, au point que le Président de la République a cru opportun d'en faire un des thèmes centraux de la mission confiée à la commission Truche.

Sur cette question, les débats en cours depuis des années ont surtout incriminé le rôle de la presse ainsi que la médiatisation prématurée de l'enquête et de l'instruction, censée porter gravement atteinte à la présomption d'innocence. De sorte que toute réflexion dans ce domaine est couplée avec la nécessité d'encadrer la liberté de la presse.

Pour mémoire, je rappellerai l'amendement Marsaud de novembre 1994, interdisant toute divulgation d'information relative à une personne faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, les propositions de la commission Rozès instituant un droit d'information au seul profit du ministère public, la circulaire Burgelin de janvier 1995 sur le secret de l'instruction, ou encore, en 1995, les conclusions de la mission d'information de la commission des lois du Sénat sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction.

Madame le ministre, je le dis clairement, cette démarche induit de sérieuses restrictions à la liberté d'information de la presse et s'inscrit dans un contexte où les journalistes ont révélé des stratégies d'étouffement de dossiers sensibles susceptibles d'impliquer des personnalités politiques ou économiques de premier plan.

Il est sans doute pertinent de rappeler également qu'historiquement le secret de l'instruction était rattaché à la tradition inquisitoriale de l'Ancien Régime et peut être au service de la raison d'Etat et de ses contingences. Or les progrès de l'Etat de droit ne peuvent se fonder sur une opposition entre les deux principes de la liberté d'information et de la présomption d'innocence ni, *a fortiori*, sur la subordination de l'un à l'autre. Ils exigent le renforcement réciproque des deux. Ce renforcement est possible.

Mis en examen ou poursuivi, l'individu qui est ou se prétend victime d'une atteinte à la présomption de son innocence n'est pas laissé sans moyens de se défendre : l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme lui en fournit le droit puisqu'il précise que celui qui parle, écrit, imprime librement peut avoir à répondre de l'abus qu'il fait de ce droit. Et la protection du « présumé innocent » est encore assurée par le code pénal, par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, et par le code civil.

Nous pouvons renforcer le dispositif existant par le biais d'une publicité tempérée des actes de la procédure et par l'institution, à la suite d'une période de l'instruction fixée légalement, des audiences publiques et contradictoires. Vous préconisez cette disposition dans votre projet de réforme, ainsi qu'une série d'autres mesures.

Nous souscrivons entièrement à l'idée de l'interdiction de la publication des photos de personnes menottées, des sondages sur la culpabilité ou les sanctions, ainsi qu'à la proposition de renforcer les mécanismes de réparation civile en cas de dérapage commis et d'atteinte à la présomption d'innocence.

Ces règles permettront de responsabiliser la presse tout en assurant une bonne information. Mais il faut renoncer à la tentation chimérique de juguler l'information à l'âge informationnel. Nous nous opposerons donc à tout dispositif qui viendrait *a priori* restreindre la liberté d'informer du journaliste. D'autant plus qu'il nous faut nous pencher, bien plus que nous ne l'avons fait jusqu'à présent, sur notre procédure pénale et sa mise en œuvre, qui sont à incriminer d'abord dans les atteintes à la présomption d'innocence.

Je me permettrai de citer le réquisitoire sans appel adressé par un de nos très éminents juristes, M. Bredin, dans un journal du soir, contre notre justice pénale. La présomption d'innocence, affirme-t-il, « n'est, en France, qu'une solennelle hypocrisie. Nul, chez nous, n'est présumé innocent sitôt que le soupçon pèse sur lui... Nulle raison de faire grief au juge de ces négations de la présomption d'innocence : il ne fait qu'appliquer la loi et ce sont nos lois qui dénie toute portée à cette fièvre illusion. »

M. Alain Tourret. Il faut les changer !

M. Jacques Brunhes. D'ailleurs, suivant cette logique, la commission Truche, à l'instar de la commission Delmas-Marty, nous invite à réfléchir sur nos lois et propose d'utiles réformes portant sur des modalités plus protectrices des libertés individuelles, le perfectionnement du régime de la détention provisoire, les garanties au cours de la garde à vue et le contrôle effectif de la police judiciaire.

Nous sommes d'autant plus favorables à ces avancées que nous n'avons cessé, depuis de longues années, d'en réclamer certaines, telles que la présence d'un avocat dès la première heure de la garde à vue, la réforme de la détention provisoire, dont la durée ne cesse d'augmenter alors que la banalisation est contraire au principe même de la justice, et l'instauration de règles pour mieux garantir la présomption d'innocence.

De même, nous avons beaucoup insisté sur les principes de la collégialité et de la motivation des jugements, qui font parties intégrantes des normes en vigueur dans un Etat de droit.

La collégialité permet en effet au justiciable de bénéficier d'une décision obtenue après la confrontation des différents points de vue envisageables dans son affaire. De la même manière, la motivation des décisions constitue un rempart contre l'arbitraire et un élément permettant aux juges d'appel d'en vérifier le bien-fondé. C'est pourquoi toute mise en détention provisoire, toute mesure coercitive, privative ou restrictive de liberté doit faire l'objet d'une décision collégiale.

J'en arrive au troisième volet de votre réforme, le plus controversé : l'indépendance de la justice.

Cette question revêt une acuité particulière depuis une dizaine d'années, en relation étroite avec l'explosion des affaires politico-financières et les tentatives de tous les gouvernements de les étouffer.

Ainsi se sont renforcées l'idée d'une justice soumise au pouvoir politique, la perte de confiance des Français dans notre institution judiciaire et, par conséquent, la crise morale de cette dernière. Si grave est celle-ci que le Président de la République a été amené à envisager la rupture de tout lien entre l'exécutif et le procureur et à demander à la commission Truche d'examiner « les modalités et les conséquences d'une situation nouvelle dans laquelle le parquet ne serait plus subordonné au garde des sceaux et éventuellement même ne serait plus hiérarchisé ».

De même, le Premier ministre actuel a fait de l'indépendance de la justice un thème central de sa campagne électorale et de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale.

Madame le ministre, vous savez que le groupe communiste reste traditionnellement attaché à ce principe, ainsi que nous l'avons dit et redit maintes fois. Cette exigence est d'ailleurs formulée de tous côtés. Mais pour assurer l'indépendance de la justice, il n'est pas essentiel, de mon point de vue, de couper tous les liens entre la chancellerie et les magistrats du parquet. Car il appartient au garde des sceaux de définir la politique pénale générale et d'en contrôler l'application.

Certes, il nous faut faire la distinction entre la politique pénale et les affaires particulières où toute intervention de la chancellerie doit être proscrite. A ce propos, je rappellerai à mon ami Pierre Mazeaud que, dans un passé récent, trop d'interventions occultes en faveur d'amis politiques, trop d'affaires, comme celle de l'hélicoptère, ont discrédité à la fois la classe politique et la justice.

Il importe donc de rompre avec cette pratique. Mais il est légitime, voire indispensable, que le ministre ayant l'autorité pour la détermination de la politique pénale puisse adresser aux parquets des instructions de portée générale car celles-ci assurent la coordination nationale de l'action publique, impriment une unité à l'action des par-

quets et permettent d'éviter des inégalités dans le traitement des justiciables d'un ressort judiciaire à un autre, garantissant ainsi l'égalité de tous devant la loi.

M. le président. Mon cher collègue, le même Pierre Mazeaud vous demande de conclure (*Sourires*), car vous avez largement dépassé votre temps de parole.

M. Jacques Brunhes. Je vais terminer, monsieur le président.

C'est pourquoi le maintien des liens, tout comme le principe de l'opportunité des poursuites, me paraît fondamental pour le fonctionnement des institutions de la France républicaine : c'est au nom de l'Etat, représenté par le Gouvernement responsable, que les poursuites sont engagées ; c'est l'Etat qui défend l'intérêt général devant toutes les juridictions de l'ordre judiciaire. Il est donc logique, voire légitime, que les magistrats du parquet soient placés sous l'autorité du ministre.

Il faut donc modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature et, madame le ministre vous avez fait des propositions en ce sens.

Je n'approuve pas la réforme que vous préconisez pour la composition de ce Conseil. Si nous partageons l'idée que les dix magistrats qui en seront membres soient élus à la proportionnelle, nous n'approuvons pas le mode de nomination des onze autres membres extérieurs.

Nous souhaitons, comme cela était prévu dans la Constitution du 27 octobre 1946, que les membres extérieurs au corps des magistrats soient désignés par l'Assemblée nationale en dehors de ceux qui la composent et à la représentation proportionnelle des groupes.

Je terminerai en évoquant la modification de la Constitution, qui sera rendue nécessaire par la nouvelle disposition concernant le Conseil supérieur de la magistrature. A cet égard, je préciserai simplement que le groupe communiste s'opposerait à la tentation de faire de cette réforme constitutionnelle un fourre-tout, incluant pêle-mêle le traité d'Amsterdam, le cumul des mandats, le quinquennat, la parité, et que sais-je encore ?

La justice est un sujet suffisamment important pour justifier une réforme spécifique de la Constitution.

Madame le ministre, ne doutez pas que, lors de la discussion des textes successifs que vous nous présenterez dans les mois à venir, nous exprimerons notre volonté d'être constructifs et positifs.

M. le président. La parole est à M. Michel Crépeau.

M. Michel Crépeau. Madame le garde des sceaux, je voudrais d'abord vous remercier d'avoir organisé ce débat d'idées sur la justice. C'est un problème qui nous concerne tous et qui, depuis toujours, se trouve au cœur du débat politique. En effet, ce qui est en cause, c'est la nature même de l'Etat républicain, ses pouvoirs, la liberté et la dignité des citoyens, le fonctionnement d'un grand service public qui n'est pas tout à fait comme les autres.

Dans cette indispensable démarche, je ne saurais trop vous recommander, de prendre votre temps, de ne pas céder aux modes, en particulier à ce « cirque médiatico-judiciaire qui illumine l'époque de ses lampions ». (*Sourires*.) La formule est celle que notre éminent confrère Me Soulez-Larivière a utilisée dans un livre remarquable qu'il a écrit sur la justice.

Il est toujours dangereux de légiférer dans l'urgence et dans la précipitation. La surabondance des textes est aujourd'hui, mes chers collègues, la forme la plus répandue et la plus courante de l'abus du droit. Qui s'y

retrouve vraiment entre les directives, les traités internationaux, les lois constitutionnelles, les lois organiques, les lois tout court, les décrets, les arrêtés, les réponses ministérielles, la jurisprudence qui, bien souvent, se contredit,...

M. Robert Pandraud. Et les circulaires !

M. Michel Crépeau. ... et les circulaires, en effet, ou les décrets d'application qui, bien souvent, contredisent les textes que nous avons votés ?

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Michel Crépeau. Bref, nous avançons les yeux bandés dans la nuit.

Mme Véronique Neiertz. Ça, c'est de qui ?

M. Michel Crépeau. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard si Thémis, déesse de la justice, avance le glaive à la main, mais les yeux bandés.

M. Alain Tourret. Très bonne référence !

M. Michel Crépeau. Dans une affaire aussi grave, il ne s'agit pas de répondre à l'impatience de quelques-uns, mais d'agir dans la durée.

Je considère qu'un travail considérable de codification, de clarification, d'harmonisation du droit national avec le droit européen s'impose en tout premier lieu...

M. Alain Tourret. Très juste !

M. Michel Crépeau. ... et qu'il convient que nous l'entreprenions. Nous nous trouvons en effet aujourd'hui dans un état de confusion juridique qui rappelle la fin de l'Ancien Régime. Un arsenal juridique simple, moderne, accessible à tous, aux citoyens, comme aux juges et aux professionnels du droit, me paraît indispensable pour faire entrer notre pays dans l'Europe du XXI^e siècle.

Il va sans dire que cette codification devra aussi traiter des nouvelles techniques – de celles de la communication, par exemple, ou de celles de la génétique –, afin qu'à défaut de pouvoir précéder l'évolution des techniques, le droit évolue tout en s'y adaptant.

Soyez, madame le ministre, la ministre des nouvelles tables de la loi, mais aussi celle de la modernité. Pour vous préciser ma pensée, je vous dirai que la réforme du droit me paraît au moins aussi urgente et aussi importante que celle de la justice.

M. Alain Tourret. Très bien !

M. Michel Crépeau. En effet, un droit clair est la condition d'une justice plus rapide et mieux comprise.

Il est aussi des réformes qui coûteront de l'argent, comme le rapport de la commission Truche le rappelle. Vous avez consenti un effort dont je veux à mon tour vous féliciter. Mais il est des réformes indispensables qui ne sont pas nécessairement coûteuses. Elles peuvent même générer des économies substantielles alors que, finalement, elles ne sont que la mise en œuvre de principes traditionnels de notre droit, que l'on a quelquefois tendance à oublier. C'est pourquoi je suis monté à cette tribune avec un recueil à la main. Je pourrais vous lire trois articles de la Déclaration des droits de l'homme qui suffiraient à résumer mon propos.

J'en viendrai aux faits.

Ne croyez pas que mes paroles traduisent une quelconque nostalgie du passé. Elles traduisent plutôt, de la part du vieux républicain radical que je suis, la volonté de conserver à l'Etat son rôle et à la République sa vertu.

M. Alain Tourret. Très bien !

M. Michel Crépeau. Loin du conservatisme, et au risque de passer pour iconoclaste par rapport à ce qu'on lit ou écrit trop souvent, je vous livrerai à mon tour quelques réflexions sur un sujet dont l'actualité s'est largement emparée : l'indépendance des magistrats.

Tous ceux qui ont mis une fois les pieds dans un tribunal se doivent, auprès de ceux qui ne le savent pas, de dénoncer une inexactitude : les procureurs ne rendent pas la justice ! Ce sont les magistrats du siège qui la rendent ! Les fonctions sont totalement différentes et elles l'ont été au cours des temps.

Que les magistrats du siège doivent être indépendants de l'exécutif et, surtout impartiaux, nous paraît à tous nécessaire. Mais à condition, ajouterai-je, qu'ils soient indépendants de tous les pouvoirs, y compris du pouvoir médiatique...

Mme Véronique Neiertz et M. Jean-Pierre Dufau. Très juste !

M. Michel Crépeau. ... et de la pression de l'opinion qui, dans nos sociétés modernes, joue un rôle au moins aussi important que l'exécutif ou le Parlement.

Ne cédez pas à cette habitude, à cette facilité de la pensée et du langage que nous avons à déplorer aujourd'hui et qui consiste à confondre nécessairement l'indépendance et l'impartialité.

M. Alain Tourret. Exact !

M. Michel Crépeau. M. Mazeaud a eu raison de le dire : jamais les juges n'ont été aussi indépendants...

Mme Véronique Neiertz et M. Alain Tourret. C'est vrai !

M. Michel Crépeau. ... et, quelquefois, ils n'ont jamais été aussi partiaux ! (« *C'est vrai !* » sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.)

Je crois beaucoup plus à l'honnêteté d'Henri Emmanuelli qu'à l'impartialité du juge Jean-Pierre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. Patrick Devedjian. Il faut en tirer les conclusions.

M. Michel Crépeau. L'indépendance des magistrats, ce n'est pas ce qui forme un jugement. Ce qui leur donne l'indépendance, c'est leur courage, c'est leur refus du carriérisme.

Mme Christine Boutin. Très bien !

M. Michel Crépeau. L'indépendance du jugement dans la connaissance du droit, c'est cela, l'indépendance indispensable des magistrats.

M. Alain Tourret. Excellent !

M. Michel Crépeau. Faut-il rappeler aussi – vous l'avez fait, madame le garde des sceaux, et je vous approuve – qu'un juge est avant tout le serviteur de la loi, mais de la loi démocratiquement votée par le Parlement, issu lui-même du suffrage universel ? En tout cas, la justice étant rendue au nom du peuple français, il est indispensable que, sous une forme ou sous une autre, il y ait un lien avec le peuple français que la seule réussite à vingt ans au concours de la magistrature ne suffit pas à justifier.

M. Alain Tourret et M. Louis Mermaz. Très bien !

M. Michel Crépeau. Il est des souverainetés qui ne se délèguent pas. Je vous rappelle l'article III de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – voyez comme

mes références sont anciennes mais durables : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément », et non pas implicitement.

M. Alain Tourret. Eh, oui !

M. Michel Crépeau. Madame, vous n'êtes pas seulement le ministre de la justice, vous êtes aussi le garde des sceaux de la République,...

Mme Christine Boutin. C'est vrai.

M. Michel Crépeau. ... les sceaux qui sont le témoignage physique mais aussi sacramentel de l'acte constitutif de la République et du contrat social. Et cela ne se délègue pas.

M. Alain Tourret. Très bien !

M. Michel Crépeau. Bien sûr, vous n'allez pas rendre vous-même les jugements, c'est évident. Vous ne pouvez pas non plus exercer vous-même toutes les poursuites.

J'en viens donc au rôle des procureurs. Parlons à nouveau la langue française, mes chers collègues : un procureur est un *procurator*. Il prend soin de quelqu'un. Il veille au respect des lois. C'est donc vous qui êtes la gardienne de la Loi fondamentale. Votre mission, c'est de faire appliquer la loi. Si vous l'oubliez, c'est tout l'édifice qui s'écroule. Vous ne pouvez pas couper le lien entre le parquet et le ministre qui a en charge la justice au nom de la souveraineté nationale, qui est responsable, en tant que membre du Gouvernement, devant le Parlement, lequel peut voter une motion de censure, et devant le peuple qui l'a élu. Vous ne pouvez pas dire : « Moi, tel Ponce Pilate, je m'en lave les mains. Les procureurs n'ont qu'à décider. Que le pays soit à feu et à sang ? Mais que les procureurs décident ! » Au nom de quoi, madame, pourriez-vous le faire ?

Mme Christine Boutin. Absolument.

M. Michel Crépeau. Vous nous dites que dans l'acte de poursuite judiciaire vous voulez donner des instructions générales. Mais un procès, c'est le procès d'un citoyen, c'est le procès d'un homme. C'est toujours un procès particulier.

M. Alain Tourret. C'est vrai.

M. Michel Crépeau. Alors que l'accusé, le prévenu, s'exprime par l'intermédiaire de son avocat et la victime par l'intermédiaire de l'avocat de la partie civile, au nom de quoi, vous, la gardienne de la loi, seriez-vous seule privée d'instance, privée de la possibilité de vous exprimer par l'intermédiaire de l'avocat général ? Car on appelle aussi le procureur l'avocat général, et on l'appelle ainsi parce que c'est lui qui vous représente. Voilà la vérité ! C'est cela le langage français, c'est cela le langage du droit.

Certes, dans la vie courante – parce que la justice, c'est aussi la vie courante –, dans 98 % des cas, vous n'avez pas besoin d'intervenir car la justice fonctionne toute seule. Mais c'est précisément dans les 2 % qui font difficulté que vous devez pouvoir intervenir pour demander l'application de la loi, pour sauvegarder l'ordre public et sauvegarder ainsi la liberté des citoyens.

Prenez l'exemple de la grève des routiers, le fait de barrer les routes avec des camions est un délit punissable, je crois de trois ans de prison. Si un procureur Rambo, parce qu'il y en a quelques-uns, à Tours ou ailleurs, envoyait ces routiers en correctionnelle, comment ferait le Gouvernement pour arrêter la grève ? Je lui souhaite bien du plaisir !

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Alain Tourret. Excellent !

M. Michel Crépeau. Autre exemple : les chômeurs qui s'en sont pris à la bourse du commerce, qui ont détruit des monuments publics, incendié un local habité. Pour ceux-là, c'est dix ans fermes ou plus. Avec ça vous arrêtez la grève des chômeurs ? Il faut quand même, madame le ministre, que vous puissiez dire à votre « Rambo » : « Mon cher ami, allez-y doucement ! » Ou si, au contraire, il ne fait rien, il faut que vous puissiez lui dire : « Dites donc, vous le procureur, vous dormez ? » Pour Le Pen, vous le laissez dire n'importe quoi ou vous intervenez ?

M. Robert Pandraud. Et l'OAS ?

M. Michel Crépeau. Et la liberté du citoyen, madame le ministre ? Mais c'est vous qui en êtes la garante. Ce n'est pas un procureur, ce n'est pas un fonctionnaire qui garantit sa liberté au citoyen ! C'est vous, parce que vous êtes la garde des sceaux ! C'est l'exercice de votre responsabilité à vous qui me garantit ma liberté.

M. Alain Tourret, Mme Christine Boutin et M. Pierre Méhaignerie. Absolument !

M. Michel Crépeau. Il faut rappeler tout cela car c'est fondamental. Toute l'histoire de nos institutions en témoigne. L'un des tout premiers débats de la III^e République, portait sur l'élection des juges. On n'en est pas tout à fait là, encore qu'un système accusatoire ne présenterait pas beaucoup plus d'inconvénients qu'un système inquisitoire, mais passons... Je me contenterai de ce que le Conseil supérieur de la magistrature soit composé comme vous proposez de le faire. Mais il faut tout de même savoir qu'en France il y a des magistrats qui sont élus ! Il en est ainsi des magistrats des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes, des tribunaux des baux ruraux. Les seuls qui ne le soient pas, avec qui tout lien avec les électeurs serait coupé, sont ceux-là mêmes qui peuvent vous envoyer en prison ?... Il y a là quelque chose qui n'est pas très logique.

Je vous invite instamment à réfléchir sur des promesses plus ou moins électorales qui ont été peut-être faites sans consultation suffisante des professionnels du droit. Je ne veux donc pas que vous soyez privée d'instance.

Il faut aussi que les magistrats soient responsables. Indépendants, oui, irresponsables, non ! L'inamovibilité, est un peu le contraire de la responsabilité, et il n'y a pas d'indépendance si l'on n'est pas soi-même responsable.

Qu'est-ce donc que ce corps, où l'on entre après avoir été brillamment reçu à un concours et où l'on peut ensuite faire n'importe quoi, parce que l'on est quasiment inamovible ?

Alors, la seule façon de se débarrasser d'un incapable – il y en a, malgré le respect que j'ai pour le corps des magistrats – la manière la plus facile c'est de lui donner de l'avancement ! (*Sourires.*) Eh oui, on ne sort de ce labyrinthe que par le haut ! Et ça, c'est dramatique. Il conviendrait de corriger rapidement cette sorte d'anomalie.

Si vous mettez en place un nouveau Conseil supérieur de la magistrature, veillez donc à ce que cette inamovibilité, source d'irresponsabilité, soit sanctionnée !

Mais il est un domaine dont vous n'avez pas parlé, qui est pourtant essentiel – à cet égard, je salue mon ami Alain Tourret présent sur ces bancs –...

M. Alain Tourret. Je vous remercie, mon cher collègue.

M. Michel Crépeau. ... c'est la manière scandaleuse dont la détention provisoire est utilisée. Il y a chez les magistrats une pratique, une culture du genre : « Si tu avoues, je te laisse aller chez toi, sinon tu iras en prison, puis on verra comment ça se passe. » C'est une forme moderne et inacceptable de la torture...

Mme Christine Boutin. Eh oui !

M. Michel Crépeau. ... dans une nation civilisée et qui se pratique dans la plus totale des irresponsabilités.

Il faut tout de même savoir qu'en France – mais vous, madame le garde des sceaux, vous le savez très bien puisque ces chiffres viennent de votre ministère – depuis cinq ans, onze mille personnes ont été mises en détention provisoire pour ensuite être acquittées ou bénéficier d'un non-lieu. Onze mille personnes, en cinq ans, qui ont été déshonorées, vilipendées, quelquefois par des gamins qui sortaient de l'École de la magistrature ! Comme on l'a dit avant moi, il faudrait attendre au moins dix ans avant d'être juge d'instruction et pouvoir délivrer un mandat de dépôt. Et pour en rajouter, on vous met les menottes ! Quand vous arrivez en garde à vue, on vous enlève votre ceinture, vos lacets de chaussures et même vos lunettes ! Mais qu'est-ce que c'est que cette façon de traiter les citoyens français ? Et cela peut arriver à tout le monde.

C'est pourquoi, une loi qui interdirait la détention provisoire pour tous les délits passibles d'une peine d'emprisonnement inférieure à cinq ans est absolument nécessaire. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe radical Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*) De même, il faut interdire que les journaux puissent publier des photos de présumés innocents avec des menottes. Cette forme de pilori n'est pas acceptable.

M. le président. Mon cher collègue, il faut conclure.

M. Michel Crépeau. Je conclus, monsieur le président. Mais il y a tant de choses à dire ! J'ai cependant évoqué l'essentiel.

Je ne parlerai pas de la justice au quotidien, puisque je suis quasiment d'accord avec tout ce que vous avez dit, madame le garde des sceaux. Mais n'allez pas en conclure que je ne sais que m'opposer à vos propositions. Je vous en supplie, faites de la Déclaration des droits de l'homme votre livre de chevet car il traite admirablement de la délégation de souveraineté du peuple et de l'*habeas corpus*. Ceux qui torturent injustement quelqu'un doivent en rendre compte, ils en sont responsables.

Il faut qu'avec vous, avec cette majorité dont je fais partie, la liberté progresse. Il ne faut pas que, derrière le rideau de fumée d'une indépendance qui n'existera d'ailleurs jamais totalement, on assiste à un recul du droit, des institutions républicaines et de la liberté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur plusieurs bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Robert Pandraud. Très bien, monsieur Crépeau !

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Monsieur le président, madame le ministre – pour reprendre la formule employée par M. le Président de la République devant la Cour de cassation –, réformer la justice, c'est une entreprise qui ne date pas d'aujourd'hui et que le Gouvernement actuel n'est pas le premier à envisager. Il y a d'ailleurs eu des avancées. Mais cela ne peut réussir que si s'instaure un vrai dialogue entre toutes les parties prenantes, dans un respect mutuel, dans la clarté, en écartant les idées reçues et les tabous. Il

y faudra du temps, mais pas trop tout de même – vous avez d'ailleurs fixé un calendrier –, si l'on veut éviter, comme cela s'est souvent produit, l'enlèvement. D'ailleurs, nous ne partons pas de rien. Depuis des années, les rapports se sont accumulés : le rapport Delmas-Marty, en 1990, celui de la commission Truche, en 1997, sans oublier l'excellent rapport de Jean-Marie Coulon sur la justice civile.

M. Pierre Albertini. C'est vrai.

M. Louis Mermaz. Il convient donc d'avoir une volonté réformatrice. A cet égard, madame la ministre, vous avez très bien fait de vous placer d'emblée du point de vue des citoyens, des justiciables, comme tous les orateurs qui m'ont précédé l'ont dit, car c'est au nom du peuple français que l'on rend la justice. Toute réforme de l'acte judiciaire doit découler de ce principe fondateur.

Il y a la justice civile, à laquelle un Français sur trois aura affaire au cours de sa vie. Il y a la justice pénale, qui met en jeu la liberté et l'honneur d'hommes et de femmes, et qui, du fait de sa dramatisation, est sous les feux des médias. Mais, tout de suite, se pose la question des moyens. Parler des moyens, c'est important, c'est même essentiel. Mais des moyens pour quoi faire ? Où ? Avec qui et comment ?

Le budget de la justice est, en 1998, en augmentation de 4 %. Mais il ne représente encore que 1,55 % du budget de la nation. Or il est peu de secteurs de l'activité nationale où une augmentation de crédits peut avoir des effets bénéfiques de façon aussi significative et rapide.

Vous avez parlé de l'encombrement au civil, de l'écart entre les charges selon les ressorts, puisque notre carte judiciaire, nonobstant les retouches du garde des sceaux Debré, en 1958, est en gros la carte judiciaire de l'Ancien Régime. Si, du côté des justiciables les choses se sont considérablement améliorées grâce à la réforme Nallet de 1991, il y a encore de grands progrès à faire pour l'accès au droit des plus modestes qui ne connaissent pas toujours, loin de là, leurs droits, et même de l'ensemble des justiciables qui ne connaissent pas non plus l'évolution récente du droit. A cet égard, une meilleure connaissance de celui-ci par les citoyens, par les acteurs économiques, par l'Etat et les collectivités locales est indispensable à l'heure où doit se développer la profession de juriste. Il ne faudrait pas que tout citoyen soit un délinquant qui s'ignore, pour paraphraser la formule du docteur Knock : « Tout individu bien portant est un malade qui s'ignore. »

Les moyens, c'est aussi le recrutement et la formation des magistrats – vous en avez parlé, madame la ministre, Michel Crépeau aussi, et avec vigueur. Il faut augmenter les postes dans cette prestigieuse Ecole nationale de la magistrature, mais il faut aussi l'ouvrir davantage sur le monde. J'approuve entièrement l'idée qui vient d'être émise d'une période de formation pour le jeune magistrat avant qu'il ne se voie confier l'instruction...

M. Alain Tourret. Très bien !

M. Louis Mermaz. ... car le juge d'instruction est l'homme qui en France a le plus de pouvoirs, plus de pouvoirs même que le Président de la République ou le Premier ministre.

Il faut aussi davantage de garanties au civil comme au pénal. C'est tout le dossier des libertés. La présomption d'innocence figure dans votre proposition de réforme, madame la ministre, mais la justice pénale est encore en France fortement marquée par la culture d'inquisition.

M. Michel Crépeau. Eh oui !

M. Louis Mermaz. Le tête-à-tête avec le policier, les menottes, l'humiliation, la recherche de l'aveu, la détention dans les conditions que l'on sait pour faire craquer le suspect, tout cela relève de méthodes moyenâgeuses indignes d'un Etat moderne.

M. Alain Tourret et M. Michel Crépeau. Très bien !

M. Louis Mermaz. C'est pourquoi vous proposez d'imposer la présence de l'avocat, non plus au bout de vingt heures, mais dès la première heure et de restaurer – personne ne le contestera – l'autorité du procureur sur les officiers de police judiciaire.

Mais il s'agit d'aller plus loin. Vous nous proposez aussi de séparer les fonctions d'enquête de celles de juge ; de placer à côté du juge d'instruction le juge des libertés qui, seul, pourra décider la mise en détention provisoire à l'issue d'un débat non pas seulement contradictoire, comme aujourd'hui, mais aussi public, et sera tenu de motiver réellement son ordonnance, en ne se contentant plus de cocher quelques cases, selon les cas prévus par l'article 144 du code de procédure pénale.

Ce sont des propositions qui ont mis du temps à surgir. La commission Donnedieu de Vabres, en 1945, et, à la fin des années 1980, celle du professeur Delmas-Marty allaient déjà dans ce sens. Des gardes des sceaux aussi différents que Robert Badinter et Albin Chalandon ont voulu promouvoir ces réformes mais n'ont pu les faire aboutir, faute des moyens suffisants pour les mettre en œuvre.

Il faut que tous les actes de justice soient désormais motivés de façon explicite et non pas mécanique. Est-ce que la cour d'appel de Rennes avait suffisamment motivé, à l'encontre d'Henri Emmanuelli, la privation des droits civiques et la déchéance de ses mandats, alors que les juges eux-mêmes avaient reconnu qu'il n'avait commis aucun acte contraire à l'honneur ? Chacun, dans cette affaire, a en mémoire les réquisitions de l'avocat général qui avait conclu à la cassation sur les points évoqués. Je remercie Michel Crépeau de ce qu'il vient de dire à ce sujet. (*Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Il faudra aussi reprendre le projet de loi voté en première lecture, à l'initiative de M. Jacques Toubon, par l'Assemblée nationale, y compris par les députés de gauche, texte instituant un droit d'appel des décisions des cours d'assises. Vous proposez, madame la ministre, une réforme sensiblement différente, avec un appel tournant devant les cours d'assises d'autres départements, pour des raisons budgétaires que l'on devine. Il importe de faire aboutir cette réforme.

Il faudrait s'étendre longuement sur la nécessaire modernisation-réforme du système pénitentiaire, dans le sens d'un plus grand respect de la dignité des détenus. Je n'en ai malheureusement pas le temps.

Je serai très rapide, moi aussi, sur la justice de proximité, car nous ne pouvons qu'approuver tout ce que vous avez dit. Le problème est de dégager les moyens nécessaires. Il faut aussi définir des mesures adaptées aux formes nouvelles de la délinquance des jeunes, pour leur permettre de retrouver leur place dans la société : formation, éducation, quand il le faut travaux d'intérêt général, mais il convient de leur éviter au maximum les peines de prison qui, compte tenu des conditions de détention, ont souvent des conséquences dramatiques pour leur avenir. Nous espérons que les contrats locaux de sécurité permettront d'améliorer la coordination entre les élus, la justice et la police.

J'en viens au dernier thème : l'indépendance de la justice et la responsabilité des juges. Nous devons l'aborder sans complexes ni tabous.

A mon sens, il faut traiter de façon distincte le problème de la nomination des juges et celui du fonctionnement juridictionnel, car la légitimité, en dernier ressort, est celle que confère le suffrage universel : le peuple, auquel, encore une fois, la justice est rendue. L'indépendance dans le fonctionnement juridictionnel est nécessaire ; le mode de nomination ne doit donc pas l'entraver, mais c'est tout. Personne ne peut proposer que les magistrats se nomment et se contrôlent entre eux, même selon des formules subtiles, apprêtées ou détournées.

Les juges du siège sont et doivent être indépendants, c'est évident. Le parquet l'est-il ? Vous connaissez le vieil adage : la plume est servie, la parole est libre. En fait, il s'agit de protéger le parquet, ou l'ensemble des juges, donc les citoyens, des dérives qui ont parfois abouti, au cours des dernières années, à des tentatives de manipulation. Vous y avez fait allusion, madame le garde des sceaux, et je n'y reviendrai pas. La manipulation des juges, la manipulation du parquet : voilà ce qu'il faut bannir à tout prix. Il y va de la dignité des juges et de l'exécutif.

Mais l'indépendance du parquet ne signifie pas l'éloignement de l'exécutif et de l'autorité judiciaire. Le refus de donner des instructions individuelles pour protéger X, Y ou Z, ou tel puissant, ne doit être en rien un renoncement à faire prévaloir une politique de justice en matière, par exemple, de lutte contre la drogue, contre le grand banditisme, contre le travail clandestin, contre la délinquance financière ou internationale, contre la délinquance juvénile, ni un renoncement à exercer un rôle de régulation. Personne, en effet, n'a jamais proposé, selon la formule de M. Soulez-Larivière, d'installer en France une armée mexicaine de procureurs.

Vous avez justement envisagé, au terme d'une longue réflexion, tout un arsenal de mesures pour que soit précisément maintenu, dans la transparence et sans instructions individuelles, l'indispensable lien entre l'exécutif et le parquet, qui est le contraire de la manipulation : directives précises au parquet, suivi de ces directives, ainsi qu'une mesure nouvelle : le droit d'action du garde des sceaux quand il souhaitera engager des poursuites ou exercer des voies de recours. Le garde des sceaux aura également la possibilité d'étendre la saisine d'un juge, de regrouper les procédures auprès d'une même juridiction et de demander un contrôle judiciaire. Enfin, chose nouvelle et forte, un recours contre le classement sans suite sera ouvert aux personnes qui ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique mais qui justifient d'un intérêt ; c'est une avancée certaine.

M. Alain Tourret. Très bien !

M. Louis Mermaz. Qui demande l'indépendance demande aussi la légitimité dans la nomination.

La composition et les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature sont définis par l'article 65 de la Constitution. Cette instance, spécificité française, devrait désormais donner un avis conforme avant toute nomination d'un parquetier. Si votre proposition est retenue, les magistrats du parquet seront donc nommés sur proposition du garde des sceaux, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. D'où la question : quelle sera la légitimité du Conseil ?

Tout le monde en est d'accord, il faut éviter le corporatisme. Le Conseil supérieur de la magistrature ne saurait, instance éminente, être en rien confondu avec un

conseil de l'ordre des avocats ou des médecins. Sa composition serait modifiée : vingt et un membres, dont onze personnalités extérieures au corps judiciaire nommées par les plus hautes autorités de l'Etat et dix magistrats élus par leurs pairs selon des modalités permettant une représentation pluraliste. Je suis sûr que cette question fera l'objet de réflexions nouvelles et donnera lieu à de nombreux échanges entre vous-même et le Parlement. Mais on peut déjà se demander s'il ne faudra pas augmenter la proportion des non-magistrats pour échapper au risque de corporatisme.

Le Président de la République, lors de la séance de rentrée solennelle de la Cour de cassation, a fait de bonnes suggestions et de bonnes propositions. Il a posé la question même « du maintien comme de la suppression du principe hiérarchique, voire, comme le suggèrent ici ou là des voix autorisées, de la séparation du siège du parquet »...

M. Michel Crépeau. Très bien !

M. Louis Mermaz. ... « ou de toute autre formule que je qualifierai d'intermédiaire ». Par contre, il est resté silencieux sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, qui est pourtant la clé de voûte de la réforme que vous proposez. Il y a donc là un problème important, sur lequel il faudra nous pencher.

Je me souviens, je le dirai en guise de conclusion, que, le 4 septembre, les commissions aux lois ont écouté avec attention le président Truche leur présenter son rapport. Il nous a dit : « Notre commission » – elle représente d'ailleurs une opinion médiane – « a été un marche-pied ; vous pouvez monter dessus pour aller plus loin ! » Cela n'implique pas pour autant que l'on se remette à l'heure de Montesquieu qui, en vertu de son fameux principe, voulait assurer la stricte séparation de trois pouvoirs équilibrés : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. C'était alors pour s'opposer à l'absolutisme monarchique. Les problèmes sont, aujourd'hui, tout à fait différents. La Révolution française a fait son œuvre. Désormais, c'est la présence du peuple au niveau de chacune des instances, dans le respect de leur séparation mais aussi de leurs responsabilités réciproques, qu'il est indispensable d'assurer.

Faisons-le dans un esprit de dialogue. Vous ne manquez, madame le garde des sceaux, ni de finesse ni de diplomatie. Ces qualités vont avoir à s'exercer. (*Sourires. – Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, la justice, avant même d'être une institution, est d'abord un idéal. Principe fondateur de notre société, principe sans le respect duquel il ne peut y avoir ni liberté ni démocratie, l'idée de justice, ne l'oublions pas, est au cœur même de la République. L'institution, qui a la lourde tâche de l'incarner quotidiennement, en veillant au respect de la loi et à celui des libertés individuelles, ne peut fonctionner sans la confiance des citoyens.

Depuis désormais trop longtemps, cette confiance s'effrite et peu à peu laisse place au doute, parfois la défiance. Nombreux sont les Français qui estiment que, même innocent, il vaut mieux éviter l'institution judiciaire ! Et pourtant, ils sont de plus en plus nombreux à avoir besoin d'elle.

Débattre aujourd'hui de la réforme de la justice, c'est donc, en grande partie, débattre de sa crise. Il n'est pas surprenant que le Gouvernement, sans esquiver les difficultés, ait souhaité rapidement engager ce débat. Nous le devons aux Français qui, voici quelque mois, nous ont exprimé leur confiance et qui l'ont fait notamment, j'en suis certaine, avec l'espoir d'une meilleure justice. La représentation nationale, dans son ensemble, doit désormais assumer pleinement son devoir de réforme. Dans les mois et les années qui viennent – vous l'avez indiqué, madame la ministre – nous aurons plusieurs occasions de nous retrouver afin de légiférer sur ce sujet. Je souhaite que nous le fassions toujours avec la sérénité que la justice elle-même exige.

Mais parce que le temps rend à toute chose sa dimension exacte, il est impossible de faire l'économie d'un rappel des nombreuses avancées déjà accomplies et que vient d'ailleurs d'évoquer Louis Mermaz.

Qu'il me soit permis de saluer particulièrement cette réforme emblématique qu'a constituée, en 1981, l'abolition de la peine de mort, et de me féliciter qu'elle ne soit plus que très marginalement contestée. Je crois profondément que cette réforme a représenté le premier pas essentiel vers une justice humaine, une justice moderne, une justice débarrassée de ses derniers relents moyenâgeux.

Rappelons encore :

La suppression, en 1981 et 1982, des juridictions d'exception ;

La refonte, en 1982, de l'aide judiciaire qui, depuis, est régulièrement améliorée et doit continuer de l'être ;

Le renforcement des garanties des justiciables devant le juge d'instruction, notamment par l'instauration, en 1984, du débat contradictoire avant toute mise en détention provisoire ;

L'élargissement, en 1985, du droit des associations à se constituer partie civile en matière d'infractions à mobile raciste ou à caractère sexiste ;

La ratification, la même année, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui permet à nos concitoyens de saisir directement la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

Je rappelle également le caractère précurseur de la création, en 1983, du travail d'intérêt général...

M. Gérard Gouzes. C'est vrai !

Mme Catherine Tasca, *présidente de la commission des lois.* ... indispensable alternative à la détention. Aujourd'hui, et c'est l'un de vos soucis, d'autres alternatives à la peine d'emprisonnement doivent encore être recherchées, en particulier lorsqu'il s'agit de sanctionner de jeunes gens.

Peut-être moins symbolique mais sans doute plus important encore, il y eut aussi le vaste chantier de la réforme du code pénal. Initiée par Robert Badinter, qui avait déposé un premier projet de loi dès 1986, elle fut poursuivie avec détermination par Henri Nallet, Michel Sapin et Michel Vauzelle. Avec le nouveau code pénal, notre pays s'est doté d'une règle de droit adaptée aux réalités contemporaines.

On le voit, nous aurions tort d'oublier la partie du chemin déjà accomplie. Mais, bien sûr, pour en rester aux questions de fond, bien des réformes restent à entreprendre. Parce que la société ne cesse pas de changer, le droit doit continuer de s'adapter.

Il me semble par exemple essentiel que le droit familial prenne mieux en compte les réalités de la vie des Français. L'éclatement de la cellule familiale traditionnelle

impose une réflexion approfondie dans différentes directions, et je me réjouis, madame la ministre, que ce soit l'une de vos préoccupations.

Sans doute convient-il de revoir la procédure trop lourde du divorce par consentement mutuel, qui trop souvent ne fait qu'aggraver, parfois au détriment des enfants, des conflits qu'elle devrait au contraire aider à résoudre.

Il faudrait également repenser le régime de la prestation compensatoire, le régime des successions, les droits des conjoints survivants.

M. Gérard Gouzes. En effet !

Mme Catherine Tasca, *présidente de la commission des lois.* Je crois qu'il faudra également réfléchir à ce que certains appellent les « nouvelles formes de conjugalité ». L'homosexualité est une réalité que notre société, fort heureusement, n'impose plus de dissimuler. Pourtant, les discriminations que notre droit inflige encore aux couples homosexuels perdurent. Il me semble que nous devons y apporter une réponse juridique : nous nous y sommes engagés.

Le développement du chômage a multiplié les situations de précarité. Il me semble également que nous devons réfléchir aux procédures de règlement et de liquidation judiciaires, avec le souci constant de préserver les intérêts des salariés. Sans doute conviendra-t-il de réformer les tribunaux de commerce. La commission d'enquête dont nous avons décidé la création avant-hier devrait nous y aider.

Toutes ces questions concernent le fond même de notre droit. Je crois qu'elles sont essentielles car, demain, si ces réformes se réalisent, au-delà de la création de nouvelles normes juridiques, elles contribueront à la progression de l'idée de justice dans notre pays.

Le débat sur la réforme de la justice s'est beaucoup centré, depuis quelque temps, sur la mécanique même de l'institution judiciaire, sur la façon dont celle-ci dit le droit, veille à l'application des lois. Au cœur de ce débat : le respect des libertés individuelles et l'indépendance de la justice. Ce sont d'ailleurs les thèmes sur lesquels la commission réunie à l'initiative du Président de la République et présidée par M. Pierre Truche, premier président de la Cour de cassation, a conduit ses travaux. La commission des lois a bien entendu reçu et écouté avec grand intérêt M. Truche, en prélude à la session extraordinaire, le 4 septembre dernier.

Parmi les questions de fonctionnement qui, souvent, commandent pour beaucoup le fond, il y a d'abord la grande question de la présomption d'innocence. Je noterai, pour le regretter, qu'il aura fallu attendre que la justice s'en prenne à des notables, élus ou chefs d'entreprise, pour que les conditions éminemment contestables dans lesquelles se déroulent certaines procédures soit dénoncées.

M. Arnaud Montebourg. C'est vrai !

Mme Catherine Tasca, *présidente de la commission des lois.* Je ne peux que me réjouir que le caractère hélas spectaculaire de certaines affaires ait conduit à cette prise de conscience. Mais c'est une faible consolation pour ceux qui ont fait les frais de ces procédures.

Il n'est plus admissible, en effet, dans une démocratie qui se veut moderne, que les gardes à vue se déroulent sans que les personnes entendues disposent d'aucune assistance avant la vingt et unième heure : que de simples suspects soient conduits, en présence des caméras de télé-

vision, entravés ou menottés chez le juge ; que le détail d'un dossier soit connu des médias avant même de pouvoir l'être des intéressés ; que les accusations soient portées sur la place publique avant d'être sérieusement examinées ; que la détention provisoire, enfin, soit utilisée comme un moyen de faire éventuellement « craquer » un prévenu. Les torts ainsi causés peuvent être irréversibles. Le cruel et injuste dicton populaire selon lequel il n'y a pas de fumée sans feu peut définitivement briser l'honneur d'une personne ; la décision de justice, qui n'intervient trop souvent qu'après plusieurs années, ne peut suffire à le laver, même si elle exonère totalement le suspect. C'est notre démocratie elle-même qui est alors entachée par ces archaïsmes.

Je me réjouis donc infiniment des réformes que vous nous annoncez, madame la ministre, mais je n'évoquerai que deux pour ne pas revenir sur tous les points de votre déclaration et des interventions précédentes.

La présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue est essentielle. Je suis personnellement un peu réservée sur les exceptions d'ores et déjà envisagées, car elles pourraient fragiliser ce nouveau principe, cette nouvelle avancée des droits de la défense. Il faudra en discuter.

Je crois également qu'il est indispensable de confier les décisions de détention provisoire à un juge du siège qui ne soit pas le juge d'instruction.

M. Henri Nallet. Très bien !

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois. Il est utile que, de cette façon, nous nous orientions vers une sorte d'*habeas corpus* qui, garantissant les libertés individuelles, protège clairement, donc plus efficacement, le citoyen dans ses rapports avec la justice et avec la police.

Toutefois le respect des libertés individuelles passe aussi par l'égalité de tous devant la justice, laquelle ne doit pas demeurer limitée à une simple formule. N'oublions pas qu'aucune liberté ne peut être garantie sans le respect du principe d'égalité. Aussi l'indépendance et l'impartialité de la justice doivent-elles être davantage protégées.

Il est vrai que, à l'occasion de différentes affaires, le soupçon s'est insinué quant aux rapports entre les pouvoirs, tant économiques que politiques, et la justice. Une telle situation est particulièrement pernicieuse, car il n'est plus de justice dès lors que certains sont protégés quand d'autres sont exposés à ses foudres. A cet égard, qu'il me soit permis de saluer, madame le garde des sceaux, la décision que vous avez prise dès votre entrée en fonction et que vous avez respectée, de ne pas intervenir dans une affaire individuelle.

Néanmoins, il convient, au-delà de cet engagement personnel, de mettre en place des garanties durables quant à l'impartialité du parquet. C'est bien à dessein que je parle d'impartialité, plutôt que d'indépendance, car je crois – ce qui semble d'ailleurs correspondre à une opinion très largement partagée – qu'il ne serait pas réaliste de rompre tout lien entre la chancellerie et le ministère public. Cela serait même dangereux. Outre la question essentielle de la légitimité qui se trouverait ainsi posée, on ne peut négliger la nécessité de définir une politique pénale.

C'est justement parce que vous identifiez précisément ces dangers, que vous ne proposez pas, madame le garde des sceaux, de rompre la partie du lien qui existe légitimement entre la chancellerie et le parquet. Je me réjouis d'ailleurs de la règle simple que vous nous proposez : aucune instruction du garde des sceaux dans les affaires

individuelles, mais renforcement, par directives et instructions générales détaillées adressées aux parquets, de son action dans la définition, le suivi et l'évaluation de la politique judiciaire sur l'ensemble de notre territoire.

Reste qu'il conviendra alors, si l'on veut garantir aux magistrats du parquet la protection d'un statut identique à celui qu'ont déjà les magistrats du siège, de revoir les modalités de leur désignation ainsi que les procédures disciplinaires applicables. Il faudra vraisemblablement, aussi, réformer la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Il sera donc indispensable de réviser la Constitution, la réforme effectuée en juillet 1993 n'étant pas, à cet égard, suffisante.

Pour importante qu'elle soit, cette réforme exigera du temps. Il est dès lors important de réaffirmer qu'elle doit absolument aboutir. D'elle dépendra, en partie, la confiance que les Français doivent retrouver en leur justice.

Je ne saurais conclure sans évoquer une question qui appelle une réponse rapide en termes de moyens.

La plupart des griefs que nos concitoyens formulent à l'encontre de la justice tiennent à sa complexité, à son coût, à sa lenteur. Accablants verdicts que ceux de la Cour européenne des droits de l'homme qui, depuis 1989, ont plusieurs fois condamné la France pour dépassement du « délai raisonnable d'instance ».

Afin d'y remédier, beaucoup d'efforts doivent être encore consentis et je suis heureuse que vous nous ayez indiqué vos pistes. La question de la carte judiciaire ne devra pas être esquivée. Il faudra de la détermination et du courage. Je vous en fais aisément crédit et je crois pouvoir vous assurer que vous aurez le soutien de la commission des lois dont les débats ont fait ressortir qu'elle considérait cette réforme comme primordiale.

Je crois également au développement des modes alternatifs de règlement des conflits qui peuvent aider à désengorger la justice, contribuant ainsi à accélérer la réparation des préjudices. Dans le même esprit, nous devons réfléchir aux domaines qui seraient susceptibles d'être déjudiciarisés. Trop de contentieux, en définitive mineurs, mobilisent nos juridictions.

M. Pierre Méhaignerie. Très juste !

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois. Il me semble que, d'une manière générale, parce que le monde change vite et les métiers aussi, il faudrait consentir un effort déterminant en faveur de la formation de l'ensemble des personnels de justice, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation continue. Si je devais m'insister que sur un seul point, madame la ministre, ce serait sur celui de la formation. Elle est une condition indispensable au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

Enfin, il est absolument évident que la réforme de la justice exige un accroissement de ses moyens. Le Président de la République l'a souligné lui-même devant la Cour de cassation, en rendant hommage, d'ailleurs, aux progrès de votre budget. Nous nous en réjouissons également car ces progrès sont les meilleurs garants que votre déclaration sur la réforme de la justice ne restera pas lettre morte.

Nous sommes réunis cet après-midi pour un débat d'orientation générale. Grâce à votre intervention, madame le garde des sceaux, de grands principes ont été posés, de nombreuses pistes avancées et un calendrier précisé. C'est un premier acte dont nous vous sommes reconnaissants. Reste pour le Gouvernement et le Parle-

ment à poursuivre, chacun pour sa part, ce travail. Je souhaite qu'il s'inspire de l'esprit des nombreuses réformes déjà accomplies que j'ai citées au début de mon intervention.

Si les Français sont critiques à l'égard de leur justice, c'est qu'ils sont exigeants et ils ont raison de l'être. La commission des lois veillera, à sa place, avec vous, à ce que les réformes contribuent réellement à clarifier notre droit et, au quotidien, à satisfaire leur exigence d'efficacité et d'impartialité. (*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. Après les interventions des orateurs principaux des groupes politiques et de la présidente de la commission des lois, je veux faire part de mes premières réactions, avant, bien entendu, d'écouter les autres orateurs et de réagir à ces nouvelles interventions à la fin de notre débat.

M. Méhaignerie nous a livré une réflexion à laquelle j'ai pris beaucoup d'intérêt.

Je reviens d'abord sur la nécessité dont il a fait état de déconcentrer davantage, au niveau des cours d'appel, les moyens et les décisions en matière de gestion. A cet égard, je partage son sentiment. J'ai d'ailleurs pris des décisions en ce sens, d'abord pour renforcer les services administratifs régionaux placés auprès des cours d'appel pour permettre aux présidents de ces cours de se concentrer à leur fonction essentielle, celle de juger ; ensuite pour affecter auprès des présidents de cour d'appel des magistrats que l'on dit placés.

Vous savez très bien ce que signifie cette appellation, monsieur le député, puisque vous avez été garde des sceaux avant moi, mais je dois préciser à l'attention d'autres membres de l'Assemblée qu'il s'agit de magistrats non affectés à des fonctions particulières, mais mis à la disposition du président de la cour d'appel pour pallier les insuffisances pouvant apparaître ici ou là. J'ai donc pris la décision d'augmenter leur nombre.

Vous nous avez également rappelé que, après Henri Nallet, vous aviez initié une réflexion sur le code judiciaire et entrepris une réforme sur la base de l'excellent rapport de M. Jean-François Carrez. Plusieurs gardes des sceaux qui ont voulu mettre en œuvre une réforme dans ce domaine se sont heurtés à des difficultés qu'ils n'ont pu surmonter. Tenant à avancer en la matière, je souhaite procéder différemment en partant – l'évaluation des disparités ayant été faite, notamment, par le rapport de M. Carrez que vous avez cité – de l'analyse de la situation de chaque territoire afin de déterminer, en liaison avec la politique d'aménagement du territoire, quelles sont les solidarités réelles.

Il est en effet indéniable que l'on ne peut pas traiter de la même façon un département de montagne et un département de plaine et qu'il faut accepter de dépasser les frontières administratives actuelles. Si, à trente kilomètres de distance, un tribunal est surchargé alors qu'un autre n'a pas assez de travail, on doit pouvoir opérer des compensations entre les deux, même s'ils sont séparés par une frontière départementale.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Je vais donc donner pour instruction à la mission qui sera placée auprès du directeur des services judiciaires, de partir d'une analyse de la situation sur le terrain, pour aboutir ensuite à des propositions.

Toutes les réformes que j'entreprendrai s'inspireront du double principe de la proximité et de la spécialisation. On ne pourra pas continuer à traiter tous les contentieux partout. Si certains d'entre eux devront toujours être examinés au plus près des justiciables, d'autres, parce qu'ils sont plus complexes, parce qu'ils nécessitent l'existence d'un « plateau technique », si j'ose dire en reprenant une expression courante en matière sanitaire, devront être jugés par des tribunaux plus spécialisés, même s'ils sont davantage éloignés.

Voilà comment j'espère progresser dans la voie de cette réforme dont j'ai conscience qu'elle est très difficile, mais sur laquelle semble exister au moins un accord de principe.

M. Arnaud Montebourg. Pas vraiment !

Mme le garde des sceaux. Monsieur le président Mazeaud, je ne peux revenir sur tous les points que vous avez évoqués, avec le talent et la force de conviction que l'on vous connaît et je me contenterai d'insister sur certains d'entre eux.

D'abord, vous avez posé le problème de la responsabilité importante donnée à de jeunes juges dès la sortie de l'école, de la magistrature, notamment en matière d'instruction. A cet égard, je dois avant tout rappeler que l'extension de la compétence du juge unique en matière correctionnelle résulte de la loi de programmation de 1995. Elle permet notamment à un jeune juge de prononcer seul une peine allant jusqu'à dix ans en cas de récidive.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Eh oui !

M. François Colcombet. On ne réfléchit pas avant de voter !

M. Olivier de Chazeaux. Il y a une question de moyens !

Mme le garde des sceaux. Cela étant, il convient de souligner que les juges d'instruction qui ont fait le plus parler d'eux ces derniers temps figurent parmi les plus anciens et pas vraiment parmi les plus jeunes. Je tiens à le rappeler afin que chacun aborde cette question essentielle avec sérénité.

Je veux aussi insister sur le fait que la réforme que je présenterai devant vous prévoira, en matière de détention provisoire, que les décisions relatives à la liberté des personnes ne relèveront plus du juge instructeur mais d'un magistrat d'expérience ayant une position d'autorité au sein du tribunal. En général, d'ailleurs, la réforme de la loi organique sur le statut et la fonction du juge que je vous proposerai s'appuiera sur les conclusions du rapport Truche. Or ce dernier demande que les jeunes juges aient une réelle expérience du travail collégial avant de pouvoir juger seuls. Il s'agit d'une orientation que nous devrions suivre.

Monsieur Mazeaud, vous avez également évoqué la question de l'engagement syndical des magistrats. A cet égard, il convient de relever que syndicalisme et magistrature ne sont pas incompatibles dans notre droit : le droit syndical est reconnu aux magistrats. Les syndicats de magistrats existent d'ailleurs dans tous les pays européens sauf, je crois, au Royaume-Uni. Certes, tout magistrat est tenu, de par son statut, à une obligation de réserve, mais elle doit être mesurée et modulée en tenant compte du mandat syndical. La jurisprudence du Conseil d'Etat a précisé les limites de cette liberté dans l'arrêt Obrego.

Je compte d'ailleurs sur tous les magistrats et sur la responsabilité de leurs organisations pour concilier la liberté d'expression syndicale, l'obligation de réserve et le principe d'impartialité.

M. François Colcombet. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Vous avez évoqué M. Le Pen et ses propos réitérés sur le « détail ». Il s'agit, en effet, d'une question extrêmement grave. Je rends d'ailleurs hommage à votre engagement constant dans la lutte contre le racisme. Je me réjouis de ce que la justice, aujourd'hui, face aux propos tenus par M. Le Pen...

M. Gérard Gouzes. Et par d'autres !

Mme le garde des sceaux. ... ait la possibilité de dire le droit non seulement au civil – notamment en accordant réparation aux associations – mais aussi au pénal en condamnant l'emploi de cette méprisable expression qualifiant l'existence des camps d'extermination de « détail de l'histoire ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

En la matière, je n'ai pas besoin de donner des instructions individuelles pour que soient sanctionnés de tels propos. Ainsi, dès la première réunion que j'ai tenue avec les procureurs généraux, j'ai rappelé l'attachement que je portais à ce que soient poursuivis sans faiblesse et dans les délais les plus rapides qui soient les auteurs de tout propos raciste ou xénophobe. Certes, le garde des sceaux ne donne plus, maintenant, d'instruction dans les affaires individuelles, mais cela ne signifie nullement que je reste neutre.

Je ne donne donc pas d'instruction, mais je transmets au parquet les dénonciations dont j'ai connaissance, soit directement, soit indirectement.

M. Patrick Devedjian. C'est votre devoir !

Mme le garde des sceaux. J'ai agi ainsi quand la commission des sondages s'est plainte des violations de la loi interdisant la publication des sondages pendant les campagnes électorales ou quand le ministre de l'intérieur m'a transmis plusieurs livres et publications racistes. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Patrick Devedjian. Heureusement, c'était votre devoir !

Mme le garde des sceaux. Bien sûr, mais je tiens à rappeler que je l'ai fait. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Patrick Devedjian. Pourquoi rappelez-vous votre devoir ?

M. Olivier de Chazeaux. C'est évident !

Mme le garde des sceaux. J'ai également agi ainsi lorsque le ministre de l'intérieur m'a transmis des déclarations racistes ou des livres contestant certains crimes de guerre, comme celui d'Oradour-sur-Glane. Si besoin était, je le referais, sans confondre instruction et transmission au parquet.

D'ailleurs lorsque je transmets au parquet, je ne me contente pas de transmettre : je fournis également l'analyse juridique de la chancellerie.

M. Patrick Devedjian. C'est ça l'indépendance ?

M. François Colcombet. Ensuite le parquet fait ce qu'il veut !

Mme le garde des sceaux. Je répondrai plus tard sur l'indépendance de façon plus précise.

Auparavant, je tiens à indiquer à Michel Crépeau, qui, une fois de plus, nous a donné un témoignage de sa grande éloquence, que, si la justice a les yeux bandés,

c'est non parce qu'elle est dans la nuit, mais parce qu'elle rend des décisions sans porter un regard différent sur le riche ou sur le pauvre, sur le noir ou sur le blanc, sur le juif ou sur le chrétien...

Mme Véronique Neiertz. Sur l'homme ou sur la femme !

Mme le garde des sceaux. ... parce qu'elle dit le droit sans esprit partisan. Je préfère cette interprétation du symbole des yeux bandés de la justice.

Mme Véronique Neiertz. J'insiste : sur l'homme ou sur la femme !

Mme le garde des sceaux. Absolument ! Vous avez raison, madame la députée.

Dans la mesure où toutes les interventions – notamment celles de MM. Mazeaud, Crépeau, Brunhes et Mermaz – ont montré que la question fondamentale, est celle du lien entre le parquet et la chancellerie, je reconnais que vous avez raison d'affirmer qu'il ne serait pas concevable que le Gouvernement qui, selon l'article 20 de la Constitution « détermine et conduit la politique de la nation », se désintéresse de la détermination et de la conduite de la politique judiciaire. Cela serait incompatible avec notre Loi fondamentale.

M. Jacques Brunhes et M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Tout le problème est de savoir comment véhiculer cette politique judiciaire.

A ce propos je vous précise de la façon la plus nette qu'il n'est pas question de couper le lien. Il doit essentiellement s'agir, comme l'a souligné très justement Louis Mermaz, d'éviter les manipulations et d'éradiquer le soupçon. Les instruments que je vous propose de mettre en œuvre pour aboutir à ce résultat sont d'abord des directives générales, générales au sens de l'application égale sur l'ensemble du territoire. En effet, Jacques Brunhes a eu raison de souligner que l'égalité des citoyens devant toutes les politiques publiques est l'un des principes fondamentaux que nous avons à garantir et qu'il m'appartient de garantir en tant que ministre de la justice.

Instruction générale signifie application égale sur tout le territoire, mais n'interdit pas la précision. Nous n'en sommes plus à l'époque des circulaires écrites à la plume sergent-major dont l'élaboration demandait six ou huit semaines et qui vous tombaient des mains tellement elles étaient compliquées à lire. Il y a aujourd'hui le fax qui permet de transmettre des instructions écrites en quelques lignes, en particulier dans des situations graves. Plusieurs orateurs ont fait allusion au conflit des routiers. Je vais vous dire très précisément ce que j'ai fait dans ce conflit et ce que j'aurais fait s'il avait dérapé.

Dès le premier jour, j'ai envoyé une directive générale de quelques lignes à tous les procureurs généraux pour leur demander de m'informer en temps réel de toutes les réquisitions prises par les procureurs de la République. S'il y avait eu contradiction entre leurs initiatives et la position choisie par le Gouvernement, c'est-à-dire la négociation, qui aurait pu m'empêcher de renvoyer un fax aux trente-cinq procureurs généraux ainsi conçu : « Je vous prie de rappeler aux procureurs de votre ressort que le Gouvernement négocie et qu'il ne peut pas être question, dans ces conditions, d'adopter telle ou telle attitude » ?

M. François Colcombet. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie. Cela revient au même que dans le système actuel !

M. Arnaud Montebourg. Ah non !

Mme le garde des sceaux. Non ! Ce sont des instructions de nature générale qui, à la grande différence des instructions particulières, surtout celles transmises par téléphone qui avaient un aspect occulte, sont applicables à tous, donc parfaitement lisibles et transparentes. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Luc Warsmann. Elles sont illégales !

M. Patrick Devedjian. Avez-vous coupé le téléphone ?

M. Pierre Méhaignerie. Et la transparence ?

M. François Colcombet. Cette attitude raisonnable vous choque ! Vous êtes vraiment irresponsables !

Mme le garde des sceaux. Cependant, certaines situations minoritaires – avez-vous dit, monsieur Crépeau – ne peuvent pas être traitées seulement par des instructions générales. C'est la raison pour laquelle j'ai prévu, dans ces propositions, le droit d'action propre du garde des sceaux qui lui permet, au nom de l'intérêt général – je dis bien « au nom de l'intérêt général » et non d'intérêts particuliers ou partisans – d'engager des poursuites, d'exercer les voies de recours. Ainsi, le garde des sceaux pourra réagir contre l'inaction d'un procureur contraire à la politique pénale du Gouvernement. De même, dans un conflit social, il pourra faire appel d'un jugement prononçant des peines excessives.

M. François Colcombet. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Vous avez été nombreux à insister sur la nécessaire responsabilité des magistrats. Je ne reviendrai pas sur le dispositif général que je vous propose, mais je vous rappelle quelques chiffres.

Jusqu'en 1990, il y avait très peu de sanctions disciplinaires, une ou deux par an. Depuis 1990, il y en a, en moyenne, quatre à huit par an – c'est encore très peu, reconnaissons-le – dont certaines non négligeables, comme des révocations.

Depuis mon arrivée à la chancellerie, j'ai transmis six dossiers au Conseil supérieur de la magistrature pour des motifs variés à la suite de condamnations pénales ou de saisines de juridiction pour insuffisance professionnelle ou pour manquement à l'impartialité.

A propos de la responsabilité disciplinaire, il faudra accorder une attention particulière – Louis Mermaz l'a souligné – à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. C'est un point sur lequel tous les parlementaires seront extrêmement vigilants et ils auront raison. C'est vrai, le Conseil supérieur de la magistrature est une sorte d'étrangeté dans nos institutions. Ce n'est ni une commission administrative paritaire ni un semi-parlement des juges ni un conseil supérieur de la justice, mais il devrait être le point de rencontre entre les magistrats et la société. Sur les textes que je vais proposer, je souhaite recueillir votre avis et vos conseils avant même d'en finaliser la rédaction. Nous aurons, en effet, à nous pencher beaucoup plus précisément sur la composition de ce nouveau CSM, notamment sur le nombre de non-magistrats, bref sur son ouverture vers la société et sur toutes les questions que vous avez évoquées.

Louis Mermaz a rappelé que, dès lors que l'on touche au Conseil supérieur de la magistrature, on réforme la Constitution. La réforme constitutionnelle est certes essentielle, mais je ne pense pas qu'elle soit un préalable ; elle doit être concomitante à la réforme du parquet. C'est

la raison pour laquelle je présenterai, au cours de ce semestre, les textes relatifs à l'ensemble de ce bloc, qui viennent à la suite des propositions du rapport Truche.

M. Jacques Floch. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Finalement, j'ai relevé dans vos interventions un accord sur la démarche globale. Personne n'a contesté la nécessité d'une réforme globale de la justice. Plusieurs d'entre vous ont dit au contraire que c'était la bonne façon de procéder.

Il me semble qu'il y a un accord très large sur la priorité d'une réforme de la justice au quotidien.

J'ai noté aussi un consensus très large sur la question de l'accès au droit. Henri Nallet avait proposé et initié les réformes en ce sens avec la loi de 1991.

J'ai encore relevé un accord important sur la garantie des libertés.

Bien sûr, vous souhaitez que les moyens de l'amélioration de la justice au quotidien suivent ; sur ce point je vous réponds : « D'accord, j'ai le soutien du Premier ministre et j'y crois. Vous pouvez beaucoup m'aider en ce sens en appuyant les propositions que je fais. »

Dans plusieurs interventions, les principales interrogations étaient concentrées sur la réforme du parquet. Les désaccords m'ont paru plus apparents que réels, car vous avez compris qu'il n'est pas question pour le Gouvernement d'abdiquer sa responsabilité en matière judiciaire.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme le garde des sceaux. En revanche, il prend l'engagement de continuer à prendre des dispositions pour éviter que, quel que soit le gouvernement, on en revienne à des pratiques condamnables, en interdisant les instructions individuelles qui ont été manipulées.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme le garde des sceaux. Monsieur Méhaignerie, vous vous êtes demandé pourquoi on ne s'en tenait pas à la réforme de l'article 36 du code de procédure pénale, que vous aviez vous-même initiée et qui prévoyait que les instructions devaient être écrites, motivées et versées au dossier. Nous aurions probablement pu nous en tenir à ce principe, inscrit dans le code de procédure pénale, si l'on n'avait pas fait la démonstration à la vue de tout le pays qu'on pouvait décrocher son téléphone pour chercher à dévier le cours de la justice ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Madame le garde des sceaux, mes chers collègues, comment aborder un débat de cette importance sans tomber dans le piège de l'illusion, de la simplification ou de l'incantation ? Nous savons en effet que les Français, dans leurs attentes en matière de justice, sont très exigeants : ils veulent une justice plus accessible, une justice plus rapide, une justice plus impartiale. Et

lorsque l'on compare l'ampleur de leur exigence à la capacité de réponse de notre système judiciaire, on peut être frappé par la sévérité de ce jugement collectif, mais aussi par l'immensité des problèmes à résoudre.

En même temps, comment ne pas penser que l'on demande peut-être à la justice plus qu'elle ne peut donner ? Lorsque la société elle-même est malade, frappée de maux profonds, récurrents, notre institution judiciaire, si fortement corrigée soit-elle, peut-elle espérer guérir tous ses dysfonctionnements ?

Les conditions de la réussite d'une réforme sont sans doute simples à évoquer ou à formuler ; elles sont naturellement plus difficiles à respecter.

Vous l'avez dit, madame le garde des sceaux, en ouvrant ce débat d'orientation qui ne sera pas sanctionné par un vote : il importe d'abord de définir des idées directrices, de savoir où l'on va, d'avoir une vue d'ensemble. Cela suppose assurément que l'on ne sacrifie pas à la fièvre médiatique ni à certaine forme de sensiblerie populaire qui a parfois tendance à exagérer l'acuité de certains problèmes et à occulter la quotidienneté des choses, moins spectaculaire mais tout aussi essentielle. Il faut donc un projet et ne pas le sacrifier sur l'autel des poussées médiatiques, il faut des principes, des principes simples, qui s'inspirent de l'expérience des autres, mais aussi de notre tradition : comment bouleverser, du jour au lendemain, une institution qui a elle-même son histoire ? Il faut aussi affecter des moyens à la mécanique judiciaire, mais les assortir toujours de la réalisation d'objectifs concrets, évaluer chaque fois les succès comme les obstacles rencontrés.

Cela nous ramène au sens de la question qu'a posée le Président de la République lorsqu'il a installé la commission présidée par Pierre Truche, en nous invitant à nous interroger sur le fondement de la fonction de juger, sur la légitimité des juges.

Il est vrai que la question sur la fonction même de la justice entraîne une réponse unanime – on l'a vu tout à l'heure : la fonction de la justice, c'est d'appliquer pour tous la même loi. Mais celle de la légitimité de la justice donne lieu à une réponse qui fut longtemps plus douteuse. Comment ne pas rappeler que notre système administratif et judiciaire, mis en place au moment de la Révolution, restait marqué par une grande méfiance à l'égard des parlements de l'Ancien Régime, indépendants, certes, mais totalement corporatistes ? Or cette méfiance a longtemps subsisté, à tel point que Montesquieu lui-même, analysant les trois pouvoirs, qualifiait celui de juger de quasi nul. Voilà qui montre bien que cette idée imprègne encore très largement notre pensée, et particulièrement notre pensée politique, à tel point, d'ailleurs, qu'elle est relayée par cette distinction entre autorité et pouvoir – distinction que je qualifierai de proposition indécidable et que je trouve en tout cas assez byzantine...

Cela dit, la Constitution de 1958 nous fournit désormais une réponse. La source de la légitimité des juges est évidemment de nature constitutionnelle et trouve son expression la plus noble dans l'article 64 qui pose la notion d'indépendance, notion que le Conseil constitutionnel a reprise et qu'il a d'ailleurs étendue à la justice civile, à la justice répressive et à la justice administrative que l'on oublie quelquefois dans ce débat.

Que recouvre cette notion d'indépendance ? Au fond, une notion d'égalité, une notion de protection, notamment des plus faibles, une notion enfin d'impartialité. Autant dire qu'en énumérant ces trois aspects, ce sont les conditions mêmes de l'Etat de droit que nous exprimons.

C'est la seule manière de justifier, d'ailleurs, que la justice soit rendue au nom du peuple français, même s'il faut distinguer la fonction du procureur, qui requiert au nom de la société, et celle du magistrat du siège.

Les conséquences sont doubles. On les retrouve d'abord au niveau du parquet dont on a déjà beaucoup parlé. Nous n'échapperons pas à la nécessité d'améliorer les garanties de statut, de nomination, de carrière des parquetiers ; cela me paraît une nécessité absolue. Cette indépendance personnelle qu'on leur assurera est au fond une condition de leur objectivité. Pour autant, cette indépendance accrue ne doit naturellement pas conduire à évacuer la collaboration, la coopération fonctionnelle, avec le garde des sceaux bien sûr, qui incarne en la matière le pouvoir politique et en reste l'expression la plus exigeante, mais aussi avec l'ensemble des institutions qui concourent à la bonne marche de notre société.

Je ne reviendrai pas sur l'analyse qu'a faite Pierre Méhaignerie, à laquelle je souscris. Il est sans doute préférable de placer cette relation de collaboration, de dialogue, faite de respect mutuel, dans la transparence et non dans l'hypocrisie. Vous avez éveillé quelque doute en moi, madame le garde des sceaux, lorsque vous vous êtes livrée à une distinction entre des directives générales – mais en même temps précises – et l'interdiction d'intervenir de manière individuelle. Il faut plus de clarté : le maintien d'un pouvoir d'instruction écrit me paraît préférable à toutes ces manœuvres – coups de téléphone, conversations de couloir ou conseils « amicaux » – que la vie ne gommara pas du jour au lendemain, quelle que soit la précision de la loi : les hommes sont les hommes... Je crois qu'il est une voie, sans doute difficile, exigeante, redoutable, entre la démission du pouvoir politique, qui serait funeste à la démocratie, et la soumission de la justice au pouvoir politique, qui serait liberticide.

Vous avez évoqué plusieurs contreparties à l'extension de l'indépendance organique du parquet. L'une d'elles porte sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature, afin notamment d'éviter le corporatisme, le repliement de l'institution sur elle-même, son isolement dans une tour d'ivoire.

Il faut aussi, vous l'avez dit, exercer plus facilement le pouvoir disciplinaire. De ce point de vue, les progrès que vous avez évoqués depuis 1990 sont sans doute notables ; mais la réalité du problème n'est pas tant dans les textes que dans la volonté et la capacité de mettre en œuvre ce pouvoir disciplinaire trop longtemps paralysé.

Il faut bien sûr parler de la formation et du recrutement des magistrats, et sans doute aussi de l'ouverture de ce recrutement à des professions juridiques : sans parler de mixité, il s'agit de faire en sorte que l'Ecole nationale de la magistrature, pour intéressante qu'elle soit, n'ait pas le monopole du recrutement des magistrats.

Enfin, l'indépendance a des conséquences au niveau de la procédure pénale. J'en reprendrai rapidement quelques traits, puisque tout le monde s'accorde à reconnaître l'intérêt du rapport de M. Truche ; je vous ai vous-même entendue, madame le garde des sceaux, vous référer plusieurs fois dans votre discours à cette analyse qui constitue effectivement une excellente base de départ.

Quelques points me paraissent très importants, à commencer par celui qui touche à l'autorité du parquet sur la police judiciaire ; il ne suffit pas de la proclamer, il faut la mettre en œuvre. Or nous savons combien il est difficile, compte tenu de l'emploi du temps surchargé des

magistrats, d'aller vérifier dans quelles conditions fonctionne réellement la police judiciaire. C'est pourtant un préalable très important.

Le principe du respect des droits de la défense aussi devra être concrètement appliqué, plus fréquemment qu'il ne l'est aujourd'hui. On a parlé des abus de la détention provisoire. On a parlé aussi, et l'idée est tout à fait intéressante, de la séparation entre l'instruction et la décision de mise en détention. C'est l'idée d'un juge des libertés, déjà évoquée à plusieurs reprises, mais souvent rendue vaine par l'absence de moyens. Là encore, il ne suffit pas de vouloir, encore faut-il avoir les moyens de mettre en place les éléments de cette réforme. Nous avons trop souvent tendance à considérer la France comme un pays de libertés, mais de libertés abstraites. Il faut en faire aussi, et plus fréquemment, une terre de libertés concrètes. Et sur ce plan, nous sommes encore très perfectibles.

Permettez-moi quelques observations sur la justice civile, souvent oubliée. C'est pourtant celle à laquelle les Français ont au fond le plus fréquemment affaire, celle aussi sur laquelle ils portent aujourd'hui le jugement le plus sévère du fait de sa complexité et de sa lenteur. A cet égard, nous pourrions retenir deux grandes orientations.

Premièrement, concentrer le juge sur sa mission essentielle : juger, au lieu de l'accabler de toutes sortes de tâches, présidences de commissions et autres, qui, finalement alourdissent et ralentissent la justice. Cette perversion qui s'est introduite petit à petit est liée à l'explosion du contentieux en même temps qu'à l'immense attente des Français à l'égard de leur institution judiciaire, pour des questions aussi simples que celles relatives au surendettement ou au redressement des entreprises. Dans le même ordre d'idées, la procédure de divorce, dont on a rappelé la lourdeur, mérite certainement d'être simplifiée ; cela ne signifie pas dans mon esprit qu'il faille transférer aux maires le pouvoir de prononcer des divorces même en cas de consentement mutuel – du reste, les élus locaux me semblent plutôt hostiles à cette idée, tout au moins réticents.

En fait, je crois qu'il faut rendre à la justice les moyens d'une certaine solennité. La banalisation avilit quelque peu le procès, dénature le rôle des juges et tend à les transformer en assistants sociaux – ce qu'ils sont parfois devenus. Il faut respecter le rôle de chacun et nous avons sur ce point un long chemin à parcourir.

Deuxième orientation : il faut simplifier. Simplifier pour accélérer, mais aussi simplifier pour améliorer les méthodes de travail, et je veux ici faire référence au rapport du président Coulon. C'est le regard d'un magistrat qui connaît bien, pour l'avoir vécu, le fonctionnement de l'institution ; on y trouve toute une série de pistes qui méritent d'être explorées. J'en retiendrai quelques aspects.

Le renforcement des procédures d'urgence me paraît nécessaire si l'on veut distinguer, d'un côté, ce qui mérite un traitement rapide et, de l'autre, ce qui exige une plus grande sérénité et une délibération plus réfléchie. Naturellement, et plusieurs orateurs l'ont évoqué, la recherche de modes alternatifs au règlement des conflits qui est nécessaire ; j'y ajouterai, à titre personnel, l'approfondissement du rôle des cours d'appel auxquelles nous devons rendre leur importance et leur noblesse.

M. le président. Mon cher collègue, je vous demanderais d'avancer vers votre conclusion.

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, je m'achemine vers mon dernier propos en évoquant la nécessité absolue d'inscrire cette réforme de la justice, dont nous ne sommes qu'aux prémices, dans une perspective européenne et une perspective de coopération avec les pays qui nous environnent. Vous l'avez rappelé, madame le garde des sceaux : de nouvelles formes de délinquance, de trafic, de terrorisme apparaissent, qui impliquent une coopération judiciaire renforcée. Je ne prendrai qu'un exemple, celui des conditions de l'extradition, que de nombreux juges déplorent : beaucoup de pays nous posent des difficultés répétées, parce que les conditions de l'extradition ne sont pas claires. Comment dans ces conditions lutter efficacement contre le terrorisme et tous ces trafics ?

M. Gérard Gouzes. Il faut une entraide internationale.

M. Pierre Albertini. Le cas des Etats-Unis notamment est une illustration significative de ces problèmes auxquels il est difficile d'apporter une réponse strictement franco-française. Enfin, peut-être est-il nécessaire aussi de mieux associer le Parlement non seulement à la définition de la politique judiciaire, mais à la définition des moyens prioritaires que celle-ci requiert.

Madame le garde des sceaux, nous suivrons votre démarche avec intérêt, mais également beaucoup de vigilance.

M. le président. Mes chers collègues, je vous demande de vous efforcer de respecter le plus possible votre temps de parole afin de vous épargner une séance de nuit, tout en terminant à une heure raisonnable.

La parole est à M. Patrick Braouezec.

M. Patrick Braouezec. Madame la ministre, mes chers collègues, mon intervention, complémentaire de celle qu'a faite il y a quelques instants Jacques Brunhes, portera essentiellement sur la justice de proximité.

Notre débat intervient dans un contexte qui souligne la nécessité d'accélérer la mise en œuvre des mesures proposées par le Gouvernement en matière de justice de proximité et d'implication de la justice dans la politique de la ville.

L'heure n'est plus aux expérimentations mais sans doute à une certaine généralisation de celles qui ont fait leurs preuves ces dix dernières années.

La prise de conscience de ces dernières semaines crée les conditions d'une réforme audacieuse de la carte judiciaire et du renforcement des moyens budgétaires de la justice. N'apporter que des réponses sécuritaires et spectaculaires serait la pire des choses.

La justice de proximité exige des juges plus proches, mais aussi plus présents et impliqués dans la vie de la cité. Elle exige aussi des moyens pour ne pas se traduire par un simple saupoudrage. A ce titre, l'augmentation de 4 % du budget de votre ministère pour 1998 est un premier effort significatif qu'il faudra prolonger et accentuer dans les années à venir.

Cette proximité doit d'abord s'exercer dans le temps. La lenteur est le premier grief des citoyens envers la justice. Le traitement en temps réel doit être généralisé pour la petite délinquance. Il améliore la transparence de l'action judiciaire et combat le sentiment d'impunité tant à l'égard des victimes qu'à l'égard des auteurs.

La rapidité exige le recours à des réponses alternatives aux poursuites : médiation, classement sous conditions ou rappel à la loi. Ces mesures mettent l'accent sur la

dimension éducative de la justice dont l'objectif n'est pas seulement la répression mais la prévention de la récidive et la réparation offerte aux victimes.

Plus que le renforcement des sanctions, c'est leur généralisation et l'égalité quels que soient les individus et le territoire qui importent. Les jugements spectaculaires ne diminuent pas le nombre des classements sans suite mais risquent, au contraire, de les augmenter en engorgeant encore un peu plus le système pénitentiaire.

L'incarcération n'est pas le mode normal de la justice pénale. Le recours aux travaux d'intérêt général est encore trop rare.

Au-delà de la réparation et de la contribution à un effort national, ils ont également l'avantage de permettre aux auteurs de délits d'entrer par une certaine porte dans le monde du travail. Ils leur fournissent d'ailleurs souvent un premier contact avec le monde du travail et confèrent à la sanction un aspect positif. Ils permettent enfin une prise en charge collective de la sanction.

De nombreuses expériences ont également vu le jour pour rapprocher la justice des citoyens. Les moyens restent insuffisants et les efforts pour les redéployer doivent être décuplés. Les forces sont loin d'être réparties en fonction de la carte de la délinquance. On constate des écarts considérables dans la charge de travail des magistrats ou fonctionnaires.

Les quartiers dits difficiles ne réclament pas un traitement de faveur, ou une quelconque discrimination positive mais la simple égalité de traitement. Par exemple, le Centre d'action éducative de Saint-Denis, la ville dont je suis le maire, couvre un secteur de onze communes et 380 000 habitants, alors que la moyenne dans les zones urbaines est de 200 000, soit deux fois moins. Cela se traduit par une spécialisation au pénal au détriment de la détection en amont et un allongement du délai entre la décision du juge pour enfants et la prise en charge de la mesure.

La création d'un équipement supplémentaire de protection judiciaire de la jeunesse à Pierrefitte prévue pour septembre dernier par le plan pluriannuel pour la justice a été repoussé faute de dotations en personnels. Je cite cet exemple pour encourager les efforts et l'attention du ministère qui a fait de la protection judiciaire de la jeunesse sa première priorité, ce que j'approuve.

La cinquantaine de maisons de la justice et du droit ne sont pas non plus à la hauteur des besoins. Elles permettent pourtant de régler des petits litiges sans que le tribunal soit saisi et jouent un rôle important en termes d'accès au droit en proposant des consultations gratuites d'avocats et de juristes. Ces expériences offrent une justice plus proche du justiciable, plus facile d'accès, plus transparente et, pour tout dire, moins effrayante. Les résultats sont bénéfiques pour les juges eux-mêmes dont les décisions sont mieux comprises par les citoyens. Cette proximité sans lenteur ni appareil favorise la prise de conscience par le délinquant de sa responsabilité sociale et permet aussi, souvent, l'indemnisation de la victime.

Il faut également développer les partenariats au travers des contrats locaux de sécurité ou des comités communaux de prévention de la délinquance.

Ces partenariats, ces coalitions locales réunissent magistrats, policiers, enseignants, élus et associations. Ils démontrent que la justice et la sécurité sont l'affaire de tous. Ils permettent l'offre de postes de travaux d'intérêt général qui font cruellement défaut au sein des collectivités locales ou des associations. Là où il y a coproduction des règles de justice et de sécurité, celles-ci sont bien

mieux observées. Les cahiers des charges élaborés dans le cadre des contrats locaux de sécurité vont permettre, je pense, d'améliorer le fonctionnement des CCPD.

Mais tous ces efforts en matière de proximité demeureront vains sans une répression accrue contre la délinquance économique et financière. Si des jugements pour l'exemple doivent intervenir, c'est bien en ces matières, car l'exemple vient d'en haut. Le chômage de masse, la pauvreté et la précarité généralisée renforcent l'exigence d'égalité de tous devant la loi.

Les citoyens les plus modestes suivent l'actualité comme tout un chacun. Ils connaissent l'ampleur du trou du Crédit lyonnais, comme celle de la spéculation financière. Ces informations quotidiennes sont une violence sociale qui en appelle parfois d'autres. Ce scandale entre leur situation et ce formidable gâchis provoque chez la majorité l'abstention ou le mépris pour la politique et, parfois, chez les plus jeunes, la révolte.

Il est indispensable de doter la France d'outils performants de lutte contre la grande délinquance, la délinquance en col blanc, et le blanchiment de l'argent, tant internes qu'internationaux, afin de restaurer l'autorité judiciaire et de refonder la légitimité de ses décisions. La justice est une. L'ineffectivité de la loi, la possibilité pour les puissants d'y échapper ou de se situer au-dessus d'elle sapent la confiance et la participation des citoyens.

Voilà plus d'un an, des magistrats européens lançaient l'appel de Genève pour la création d'un espace judiciaire européen. Le Gouvernement se doit de répondre et de soutenir leurs propositions au niveau international et notamment celle d'un *corpus juris* européen. La France devrait prendre l'initiative en la matière. Des résultats visibles seraient de nature à donner sens au refus de certains jeunes de l'ordre économique injuste, et un moyen de transformer leur dérive délinquante en une révolte plus saine, pleine de sens et de perspectives et peut-être aussi en un engagement dans la vie de la cité.

Madame la ministre, je ne peux que répéter ce qu'a dit M. Brunhes, vous pouvez compter sur les députés communistes pour vous aider à obtenir les moyens de cette politique avec l'ambition de faire de la justice un véritable service public garant de l'égalité de tous devant la loi.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Huguette Bello.

Mme Huguette Bello. Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, dans les années 60, un responsable politique de la Réunion est condamné à la prison ferme et déchu de ses mandats électifs pour avoir fait paraître, en fac-similé, des articles relatant les ratonnades d'octobre 1961, articles déjà parus dans *L'Humanité* et *Le Monde* sans que ces journaux aient été poursuivis. Contraint à la clandestinité pendant plus de deux ans, il est traduit devant la Cour de sûreté de l'Etat qui, en prononçant un non-lieu, souligne le caractère inique du verdict des juges de la Réunion. Tous les Réunionnais ont en mémoire cet épisode juridico-politique qui contient en résumé les éléments les plus détestables de la pratique judiciaire à la Réunion.

En fait, l'institution judiciaire, très ancienne à la Réunion, ne s'est jamais encore tout à fait débarrassée de son passé colonial. Ce passé est encore présent, sinon dans les consciences individuelles, au moins dans l'inconscient collectif. La question de la justice revêt dans l'île une importance d'autant plus décisive qu'elle porte en elle tout un

arrière-plan historique et culturel fait d'une longue procession de drames qui, d'une période à l'autre, semblent s'enchaîner.

Durant les trois siècles de la période coloniale, l'appareil judiciaire a été, en effet, tout entier au service de la répression de l'écrasante majorité de la population, de ses intérêts, de son expression. On sait qu'une étroite collusion a existé entre cette institution et la pratique esclavagiste. Les archives recèlent des minutes de procès où des juges, appliquant à la lettre le code noir, pourchassent, mutilent, exécutent ceux qui s'opposent au système ser-vile.

Quand, au début du ^{xx}e siècle, ceux qui s'élèvent contre les inégalités d'une société coloniale feront l'objet d'une répression brutale, le souvenir de la persécution passée aggravera encore le constat des injustices nouvelles. Mouvements sociaux réprimés, organisations syndicales persécutées, leaders syndicaux emprisonnés, autant de procédés d'intimidation pour limiter toute contestation contre l'ordre établi : l'effet de ces mesures iniques sera de conforter la population dans le sentiment que la justice est son ennemie et non pas son recours.

Peut-être imagine-t-on mal ici quels espoirs la départementalisation de 1946, revendiquée par les populations d'outre-mer, a fait naître dans ce domaine, plus encore que dans tout autre, mais, pour ce qui touche au judiciaire, ce rêve sera vite déçu. Dans le droit-fil des pratiques antérieures, l'appareil judiciaire réprime en priorité ceux qui, dirigeants des partis politiques et militants, luttent contre les injustices sociales. Parmi ceux-là, se trouvent, comme vous le savez bien, des hommes politiques que les Réunionnais ont désignés pour les représenter au sein même de cette assemblée.

Quelle idée de la justice purent avoir les Réunionnais quand l'ordonnance d'octobre 1960, prise à l'occasion de la guerre d'Algérie, fut appliquée en 1963 à l'encontre de fonctionnaires, responsables syndicaux et politiques, au motif qu'ils troublaient l'ordre public, quand ces responsables furent exilés pendant de longues années, quand leurs recours furent constamment rejetés ?

Les élections elles-mêmes ont fourni à l'appareil judiciaire de nombreuses occasions de manifester son iniquité. En validant des scrutins où la fraude, massive et éhontée, était courante, en feignant de ne pas voir les urnes bourrées, les assesseurs expulsés, les résultats falsifiés, en acceptant même la violence physique contre les candidats, quel visage la justice donnait-elle de la démocratie ? De 1957 à la fin des années 70, le sang a coulé souvent durant les campagnes électorales. Je ne puis pas ne pas évoquer ici les noms de François Coupou, d'Eliard Laude, de Rico Carpaye, trois jeunes, parmi d'autres, tragiquement tombés dans des élections porteuses de mort et non pas d'espérance.

On s'en doute, l'expression publique n'échappera pas non plus à cet acharnement. Le journal *Témoignages*, alors organe d'opposition, dut subir des dizaines de saisies tandis que tous ses directeurs étaient condamnés, les uns après les autres, pour délit d'opinion, et que l'un d'eux voyait ses biens vendus à l'encan.

Bien sûr, ces comportements, qui ont atteint leur paroxysme durant les années 60-70, ne sont plus de mise aujourd'hui, mais comment ne verrait-on pas les traces qu'a laissées dans la courte histoire réunionnaise cette longue succession d'iniquités ? Aujourd'hui encore, à ceux qui sont chargés de dire le droit, ce long passé suggère toujours que, s'ils n'y veillent pas assez, la plus grande

menace vient de ceux qui s'élèvent contre le désordre établi. C'est pourquoi sans doute les élus qui mènent ce combat restent des cibles privilégiées.

Ce que nous devons bien élucider, c'est pourquoi et comment, à la Réunion, la justice continue d'être le lieu où s'affrontent deux mondes étrangers et hostiles. Loin de nous de jeter l'opprobre sur le plus grand nombre de magistrats ! Mais nous mesurons, jour après jour, à quel point les comportements partiels, ou irréfléchis, ou simplement maladroits, de quelques-uns suffisent à jeter le discrédit sur l'ensemble d'une institution qui traîne derrière elle un passé aussi lourd.

Nous voyons aussi quelles conséquences tragiques entraînent pour la population les fautes personnelles de ces magistrats, surtout dans une situation sociale aussi difficile. Que dire, pour ne parler que d'un cas très bénin, quand un magistrat qui vient de classer en simple fait divers un crime commis en pleine campagne électorale, est contraint de demander sa mutation, non à cause de cette décision mais parce qu'il a été pris en flagrant délit de vol à l'étalage dans une grande surface ?

Il nous faut aussi être attentifs aux difficultés que rencontrent des juges de passage, qui n'ont qu'une connaissance vague de la société réunionnaise et qui évaluent mal quel poids pèse, dans l'île, sur l'institution judiciaire.

Il nous faut chercher tous les moyens de dénouer la méfiance que porte la population à une institution dont le passé la trouble, et dont parfois elle ne saisit même pas le fonctionnement, puisque l'incompréhension linguistique vient encore aggraver une relation terriblement conflictuelle.

Nous savons bien qu'une relative distance par rapport à l'environnement dans lequel ils sont appelés à exercer est l'une des conditions de l'impartialité des magistrats. Encore faut-il que cette distance ne soit pas excessive, car, sinon, elle devient, comme chez nous, une cause de graves dysfonctionnements, sinon une tentation de partialité.

À la Réunion, la bonne administration de la justice n'est pas seulement un moyen de favoriser la vie démocratique. C'est aussi, à raison de la profondeur de la présence historique dans les rapports de droit une excellente occasion de développement culturel, et de développement tout court.

Dans un souci d'apaisement et d'enrichissement des relations entre la justice et la société réunionnaise, nous vous demandons donc, madame la ministre, la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire sur la justice dans l'île de la Réunion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. Pierre Méhaignerie. C'est grave, comme accusations !

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

M. Gérard Gouzes. La justice est malade, les Français ne lui font plus confiance. Tels sont les propos que l'on entend couramment ! Pourtant, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, voilà un service public auquel les usagers ne cessent de faire appel, et dont la référence est toujours sollicitée avec de plus en plus d'insistance. Paradoxe ! Les raisons, je ne les évoquerai pas ici, elles ont été déjà longuement discutées.

Au 31 décembre 1995, sur l'ensemble des juridictions, il y avait 1 281 916 dossiers civils en cours. En 1996, on a vu arriver 1 540 091 affaires nouvelles introduites au fond devant nos juridictions civiles. C'est énorme.

La répartition des chiffres de cette justice quotidienne, par conséquent bien éloignée des grands débats médiatiques sur l'indépendance, l'impartialité de la justice, l'indépendance politique des magistrats du parquet, est encore plus significative.

En matière civile, il est révélateur que plus de 60 % des litiges concernant les tribunaux de grande instance touchent le droit des personnes et de la famille, contre 16 % pour le droit des contrats et celui de la responsabilité civile, et seulement 6,5 % pour celui des affaires et 2,3 % celui des biens.

Devant les tribunaux d'instance – et je tiens à rendre ici un hommage tout particulier au juge d'instance, qui est véritablement le juge de terrain, celui sur qui pèse cette fameuse justice quotidienne dont je voudrais vous parler – 300 000 litiges se répartissent à 35 % sur le droit des contrats et de la responsabilité, 17 % seulement sur celui des personnes et de la famille.

en matière pénale, 5 200 000 procès-verbaux sont reçus dont 4 200 000 sont classés sans suite. Sur 65 000 personnes mises en examen, 8 500 bénéficieront d'un non-lieu. Cela me paraît tout de même important, et je crois que cela orientera certaines de vos réformes, madame le garde des sceaux.

En matière civile, la durée moyenne d'un procès, tout le monde l'a dit, est entre un an et trois ans selon les juridictions, mais je connais, pour les avoir vécues, des affaires qui, après appel, cassation, renvoi devant une autre cour d'appel, quelquefois même à nouveau cassation, durent pendant plus de dix ans. Cela n'a plus de sens !

La France vient d'être condamnée par la Cour européenne de justice à de lourdes indemnités à la suite de plaintes de justiciables légitimement mécontents. Mais quand ce type de procédure va se développer, je crains le pire, surtout si je suis les conclusions du rapport Coulon qui, je vous le rappelle, prédisent le blocage, l'asphyxie complète des cours d'appel pour l'an 2000.

A ces litiges, s'ajoutent quotidiennement ceux qui opposent des Français et des ressortissants européens, avec des problèmes, ô combien ! complexes, sur le droit de la famille, sur le droit des affaires. Alors, madame le garde des sceaux, à quand un espace juridique européen permettant de résoudre des litiges de plus en plus nombreux devant nos juridictions ?

Chacun sait donc que le chantier que vous avez trouvé au ministère de la justice était très délabré. L'augmentation de 4 % du budget en 1998, la création de deux cents postes de magistrat sur deux ans sont des mesures qu'il faut saluer, mais, ainsi que je vous l'avais dit au nom du groupe socialiste, il va falloir être plus audacieux dans ce que l'on appelle le quotidien.

Maintenir en détention provisoire pendant de longs mois des milliers de personnes en attente d'être jugées, attendre plusieurs années pour réprimer des délits qui affectent gravement la morale, l'ordre public, ne pas permettre l'indemnisation rapide des victimes du fait de l'encombrement des rôles, tout cela compromet la crédibilité de l'Etat lui-même et fait douter de nos institutions démocratiques.

L'existence même de ce débat nécessaire et l'annonce, enfin, de vraies réformes pour moderniser notre justice doivent être salués par tous ceux qui veulent restaurer l'Etat républicain dans ce pays.

Réformer la justice du quotidien, celle que vivent au moins une fois dans leur vie chaque Français, voilà, je crois, l'objectif, car, aujourd'hui, ce service public est trop

lent, incompréhensible, inadapté, souvent partial, trop coûteux et mal ressenti, alors qu'il devrait être, je l'ai dit, le premier pilier de notre démocratie. C'est donc à partir des acteurs et des procédures que nous pourrions envisager quelques-unes des pistes que vous avez ouvertes, madame le garde des sceaux.

Les justiciables sont tous des traumatisés de la vie à un moment ou à un autre. Ils réclament justice et se retrouvent très souvent empêtrés dans des dédales inexplicables et incompréhensibles.

Ne faisons pas de démagogie. La résolution des litiges nécessite, il faut le dire, une parfaite compréhension des mots échangés et des concepts juridiques bien définis par la loi et la jurisprudence. Les auxiliaires de justice, souvent pris par l'engrenage quotidien des audiences, de la remise des conclusions, des recherches, des rendez-vous, des attentes devant le juge de la mise en état, ainsi que par la gestion de leurs études ou de leurs cabinets, n'ont pas toujours le temps d'expliquer, de discuter, de rassurer. Comment expliquer d'ailleurs, madame le garde des sceaux, les jugements contradictoires pour les mêmes faits, les erreurs de procédure, les nécessités du principe de contradiction, les exceptions d'incompétence *rationae loci, rationae materiae* ? Comment justifier le ballottage de ces malheureux plaideurs des tribunaux de commerce aux tribunaux de grande instance en matière de baux commerciaux, ou tout simplement du tribunal d'instance au tribunal de grande instance après le juge des référés en matière d'action possessoire ou d'action pétitoire, malgré la création du JAF – le juge aux affaires familiales – du juge pour enfants, du juge des tutelles, puis au tribunal de grande instance en matière de droit de la famille ? Les plaideurs ne comprennent plus rien.

Si l'on ajoute à ce décryptage impossible celui de l'éloignement, qui constitue plus qu'on ne semble le croire un obstacle souvent insurmontable lorsqu'il concerne notamment un plaideur bénéficiant, comme l'on dit, de l'aide juridictionnelle, chacun comprendra qu'un procès qui doit durer plusieurs années finisse par devenir un véritable délire obsessionnel qui affecte plus qu'on ne l'imagine nombre de nos concitoyens, y compris sur le plan psychosomatique. Comment changer tout cela ? Avec des moyens en personnels et en matériels.

Je citerai simplement un cas, qui me paraît « énorme », et que tous les avocats et tous les magistrats connaissent. Il arrive, lorsque des jugements sont rendus en matière correctionnelle, que l'on ne puisse pas obtenir, dans le délai de dix jours, le jugement pour conseiller un client et lui dire s'il peut ou non faire appel. Il nous est répondu : « Le jugement, vous l'aurez plusieurs jours, voire plusieurs mois après. »

M. Olivier de Chazeaux. Voire une année !

M. Gérard Gouzes. Quelle responsabilité les auxiliaires de justice prennent lorsqu'ils conseillent à quelqu'un de faire appel sans avoir les motivations sous les yeux !

M. Patrick Devedjian et M. Olivier de Chazeaux. Tout à fait !

M. Gérard Gouzes. Je sais que, quand les dix jours sont passés, les greffes ne tapent et les magistrats ne motivent que les jugements pour lesquels il y a eu appel. Les autres passent par pertes et profits. Voilà un exemple d'atteinte aux libertés due tout simplement à une absence de moyens matériels !

M. Patrick Devedjian. C'est vrai !

M. Olivier de Chazeaux. Et c'est quotidien !

M. Gérard Gouzes. Tout à fait, mon cher collègue ! C'est quotidien.

Il faut donc, madame le garde des sceaux, être plus audacieux.

M. Olivier de Chazeaux. Très bien !

M. Gérard Gouzes. Vous avez évoqué la réforme de la carte judiciaire. Je me méfie de cette habitude si prisée, même par vos services, de parler toujours de justice de proximité en rêvant finalement de tout concentrer pour mieux économiser.

M. Jean-Luc Warsmann. Très bien !

M. Olivier de Chazeaux. Répartissez les moyens, redistribuez les périmètres, ajoutez là où l'offre est faible, orientez mieux les demandes de justice, développez les audiences foraines et, surtout, dotez les magistrats des moyens modernes de consulter les meilleures références jurisprudentielles. L'informatique existe. Un magistrat supplémentaire à la cour de Limoges, à la cour d'Agen ou à la cour de Chambéry sera, à mon avis, plus efficace et plus visible qu'à la cour de Versailles ou de Bordeaux. L'accueil et la convivialité qu'attend le justiciable meurtri seront toujours meilleurs dans une échoppe que dans un hypermarché pour la justice de masse. J'emploie cette expression pour qu'elle vous frappe.

M. Olivier de Chazeaux. Très bien !

M. Gérard Gouzes. Vous avez évoqué, madame le garde des sceaux, le 6 novembre dernier, à Epinay-sur-Seine, les dispositifs d'accès au droit, qui ne sont pas forcément des accès à la justice, le « modèle Bobigny » – c'est le terme, je crois, que vous avez utilisé – les maisons de justice, l'application des peines avec le travail d'intérêt général, les groupements locaux de traitement de la délinquance. Sur toutes ces pistes, les magistrats, les auxiliaires de justice et, j'en suis sûr, les collectivités locales sont prêts à s'investir à vos côtés. Et leur concertation sera le gage de la réussite des réformes qui seront nécessaires.

Ne croyez-vous pas que la traditionnelle séparation des compétences de nos tribunaux devrait être révisée ? Je pose la question. Je n'ai pas de réponse toute prête. Pourquoi ne pas créer un guichet unique de la justice, donner un caractère plus universel à la première instance, supprimer les archaïsmes et les résistances corporatistes tels que – je n'ai pas peur de le dire – la postulation des avocats.

M. Olivier de Chazeaux. Oh ! là ! là !

M. Gérard Gouzes. Mais oui ! Il faut avoir le courage de le dire. Tout cela est aujourd'hui archaïque, comme est archaïque la prolifération des hiérarchies judiciaires chez les magistrats – est presque comique quand on en parle... et que l'on n'est pas magistrat. (*Sourires.*) Autres thèmes de réflexion : la séparation nécessaire des juges du siège et des magistrats du parquet – cette piste mérite également, à mon avis, d'être creusée – , ...

M. Olivier de Chazeaux. Absolument !

M. Gérard Gouzes. ... l'obligation d'assigner avec tous les éléments de l'affaire – les avocats le savent ; cela supprimerait la traditionnelle audience de mise en état, qui ne sert à rien, ni pour les magistrats ni pour les avocats – , ...

M. Olivier de Chazeaux. Oui.

M. Gérard Gouzes. ... la décision de ne plus donner aux magistrats les tâches d'intendant des juridictions. Est-ce que les directeurs d'hôpitaux sont des médecins ?

M. Olivier de Chazeaux. Non !

M. Gérard Gouzes. Pourquoi les magistrats ne feraient-ils pas leur travail et les greffiers, par exemple, ne seraient pas les intendants de ces juridictions ?

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Gérard Gouzes. Je vais conclure, monsieur le président.

Réfléchissons encore au retour, comme hier dans nos campagnes, du juge de paix dans nos banlieues, ...

M. Michel Crépeau. Très bien !

M. Gérard Gouzes. ... à la création de procédures de médiation pénale ou d'arbitrage civil, ou encore à l'échevinage. La justice est rendue au nom du peuple français. Mettons le peuple français dans nos juridictions.

M. Pierre Méhaignerie. Très bien !

M. Gérard Gouzes. Et n'ayons pas peur de froisser, à cette occasion, tel ou tel magistrat.

M. Patrick Devedjian et M. Henri Plagnol. Bravo !

M. Gérard Gouzes. La justice est chère. Mais pourquoi fait-elle trop souvent appel aux experts les plus chers, sans qu'il y ait, là aussi, une tarification particulière ? Pourquoi laisse-t-on aux règles déontologiques, et non au décret ou à la loi, le soin de rendre obligatoires les conventions d'honoraires ?

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande de conclure.

M. Gérard Gouzes. J'ai bientôt terminé, monsieur le président.

Madame le garde des sceaux, je crois effectivement qu'il faut simplifier les procédures de divorce, réformer la saisie immobilière qui, dans la situation actuelle, « enfonce » ceux qui ont des difficultés, les spolie du prix réel de leur habitation principale au profit de spéculateurs ou tout simplement de grandes banques.

De tout cela, les médias ne parlent pas. La matière est trop difficile et les solutions ne sont pas évidentes. Mais c'est de cela qu'est faite la justice au quotidien. C'est de ces misères journalières que monte parfois l'indignation lorsque nos concitoyens considèrent que la justice est partielle ou tout simplement dépendante.

M. le président. Il vous faut maintenant conclure, mon cher collègue !

M. Gérard Gouzes. Une justice au service des citoyens, c'est ce que vous avez promis, madame le garde des sceaux. Cette attente est très forte dans le pays. Nous devons nous donner les moyens de réussir car échouer serait rendre les réformes encore plus difficiles pour l'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Patrick Devedjian.

M. Jean-Luc Wasmann. Beaucoup de remarques très justes !

M. Patrick Devedjian. Madame le garde des sceaux, je reprendrai rapidement les trois volets de votre intervention.

D'abord, la justice au quotidien. Tout le monde est d'accord sur les principes que vous avez énoncés mais il ne suffit pas de les énoncer. Il ne suffit pas non plus d'incantations sur la médiation ou les transactions. Il faut

de vraies réformes de procédure. M. Gouzes en a citées quelques-unes et beaucoup étaient bonnes. Je crois que la justice a d'abord besoin de simplification et de rationalisation. On pourrait, par exemple, tout simplement s'inspirer du rapport Coulon. Je regrette que son nom n'ait même pas été évoqué.

M. Gérard Gouzes. Si, je l'ai cité !

M. Louis Mermaz. Moi aussi !

M. Patrick Devedjian. M. Gouzes l'a cité mais il n'est pas encore le garde des sceaux, que je sache !

M. Gérard Gouzes. Ça viendra !

M. le président. Ne vous lancez pas dans des anticipations !

M. Patrick Devedjian. On pourrait aussi supprimer les doublons. Je prends l'exemple du permis de conduire. Est-il indispensable de continuer à avoir une double procédure devant la juridiction, ou quasi-juridiction, préfectorale et devant le tribunal ?

M. Gérard Gouzes. Tout à fait !

M. Patrick Devedjian. On peut faire des économies, gagner du temps, rassembler des moyens.

Même chose pour les expulsions. Les jugements d'expulsion sont assortis d'une formule exécutoire. Faut-il absolument faire la queue chez le préfet pour obtenir l'autorisation d'utiliser la force publique et faut-il que l'Etat continue à dépenser des millions de francs chaque année quand il a refusé le concours de la force publique alors que la justice l'a ordonné ? Si la justice est indépendante, elle ne doit pas être arrêtée par un préfet.

M. Pierre Méhaignerie. Très juste !

M. Patrick Devedjian. Une mission de plus sur la carte judiciaire ? D'accord, madame le garde des sceaux. Nous en avons eu beaucoup. Mais permettez-moi de vous dire que, en ce qui concerne la carte judiciaire, tout le monde sait à peu près ce qu'il faut faire.

Est-il absolument indispensable de conserver un tribunal d'instance par arrondissement parisien ?

Le maire de Levallois, qui est présent dans cet hémicycle, a un tribunal d'instance qui, à mon avis, n'est pas d'une grande utilité. Il est d'accord pour qu'il soit purement et simplement fermé.

Il y a beaucoup d'élus locaux qui sont d'accord sur un certain nombre de mesures de simplification, de rationalisation. Commençons donc déjà par celle-là.

M. Olivier de Chazeaux. Et Antony ?

M. Patrick Devedjian. Je suis ouvert à toute proposition...

Madame le garde des sceaux, il ne suffit pas, pour faire face aux problèmes, de procéder en catastrophe, à la suite d'une grève d'ailleurs, au recrutement massif de magistrats, alors que, faute de perspectives, votre budget n'avait même pas prévu les crédits nécessaires. Il faut d'abord utiliser les moyens dont on dispose.

Commençons donc par mieux utiliser les moyens qu'on a et introduisons, dans les juridictions, les techniques de management.

A Paris, les deux tiers des magistrats du siège n'ont pas de bureau. Croyez-vous que leur productivité puisse être satisfaisante dans de telles conditions ? Commençons par essayer de les loger

M. Pierre Méhaignerie. Très bien !

M. Patrick Devedjian. Nombre de bureaux de la préfecture de police qui se trouve en face du palais de justice pourraient être beaucoup mieux utilisés qu'ils ne le sont aujourd'hui. (*Sourires.*)

Il y a quelques semaines, le président d'un tribunal administratif passait à l'université Dauphine. On était en train de jeter à la poubelle les micro-ordinateurs au rebut dont les étudiants ne veulent plus. Il les a récupérés pour en équiper son tribunal. Il était bien content de les avoir !

Au tribunal administratif de Versailles, où je me suis rendu il y a peu de temps, sur trente-six magistrats, quatre seulement utilisent un micro-ordinateur pour rédiger leur jugement. Avec un micro-ordinateur, un jugement est notifié dans les trois jours. A la main, cela demande quatre mois. Voilà des aménagements susceptibles de faire gagner beaucoup de temps !

Je dirai maintenant quelques mots sur la présomption d'innocence.

Je suis d'accord, pour réformer la détention provisoire. C'est à mon sens, la plus importante et la plus durable des réformes que vous proposez. Mais faisons-le ! Et faisons-le rapidement !

S'agissant de la garde à vue, je suis d'accord pour que l'avocat soit présent dès la première heure, mais permettez-moi de vous indiquer une contradiction : si, pour certaines infractions, vous n'autorisez pas la présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue, c'est que vous ne croyez pas réellement à la présomption d'innocence car, de deux choses l'une, ou bien tout le monde est innocent, ou bien tout le monde est suspect, et ce quelle que soit l'incrimination. Et laissez-moi vous dire que vous ouvrez une porte, en matière de qualification des faits, qui deviendra une porte de garage. La police judiciaire peut faire tout ce qu'elle veut avec la qualification des faits dans les vingt premières heures. Et la voie étroite que vous pensez ouvrir deviendra vite une avenue.

J'en viens maintenant à la réforme du parquet.

D'abord, je considère, madame le garde des sceaux, qu'il n'est pas convenable de jeter des anathèmes sur vos prédécesseurs. Malgré vos déclarations, vous n'avez pas hésité à convoquer le procureur de Strasbourg et ce - fait tout à fait inhabituel - à la demande du ministre de l'intérieur. Ça ne s'était jamais vu.

Or le magistrat n'avait fait que son devoir en se plaignant qu'on ne l'ait pas laissé organiser la police judiciaire comme le code de procédure pénale lui en donne le droit. Votre politique est finalement beaucoup moins vertueuse que vous ne voudriez le faire croire.

Sur ce fond, je relève une contradiction importante dans cette réforme du parquet. Vous avez dit, et je suis d'accord avec vous : « La magistrature n'est pas un pouvoir car le pouvoir ne procède que du suffrage ». Mais à accorder l'autonomie au parquet n'est-ce pas lui accorder un véritable pouvoir ?

Et c'est une autonomie que vous allez lui accorder...

M. Gérard Gouzes. Ce n'est pas ce qu'a dit Mme le garde des sceaux !

M. Patrick Devedjian. Le magistrat du siège doit obéir à la loi, il n'a donc pas d'autonomie alors que le magistrat du parquet, lui, a pour mission d'apprécier l'opportunité des poursuites et peut donc décider de ne pas obéir à la loi, de ne pas l'appliquer. C'est un pouvoir considérable, exceptionnel. Le magistrat du parquet est d'ailleurs le seul en France à disposer d'un tel pouvoir.

Pour autant, contrairement à ce que vous avez dit, madame le garde des sceaux, le magistrat du parquet ne trace pas une ligne entre le légal et l'infraction. L'infraction, même non poursuivie, reste une infraction. Elle reste illégale. C'est une grosse erreur d'avoir dit que l'infraction non poursuivie était légale.

M. Jean-Louis Debré. Très bien !

M. Patrick Devedjian. L'infraction non poursuivie reste illégale. Je suis navré de vous avoir entendu dire le contraire.

Il existe, c'est vrai, un problème dans les relations entre le parquet et le pouvoir politique que nous n'avons pas su encore régler. Mais il est, à mon sens, aussi simple à comprendre qu'à régler. Quel est ce problème ? C'est celui du conflit d'intérêt : chaque fois qu'il est mêlé à une affaire, le pouvoir politique ne peut pas donner des instructions. Il est en effet malvenu de le faire. C'est seulement dans ce cas-là que le problème se pose, c'est-à-dire pour une part infime du contentieux.

M. Gérard Gouzes. Mais qui a une résonance très forte !

M. Patrick Devedjian. La politique que vous préconisez et qui consiste à changer tout le système pour une part infime, quoique très symbolique, des affaires, ressemble un peu à l'histoire du piano de Grock où l'on déplace le piano à queue vers le tabouret au lieu de changer le tabouret de place. (*Sourires.*)

Il y a, à mon avis, deux moyens assez simples de régler cette question lancinante de la vie politique française.

Le premier, c'est d'étendre la saisine de la Cour de justice de la République. Elle est aujourd'hui considérée comme impartiale et donne satisfaction. On peut élargir sa saisine à tout ce qui touche aux problèmes politiques, à tout ce qui touche aux conflits dans lesquels le Gouvernement est impliqué.

Le second moyen n'est pas très original. Beaucoup de pays l'ont adopté. Quand le pouvoir politique est mêlé à un conflit, on désigne un procureur spécial, qui est une personnalité indépendante et reconnue comme telle et ça fonctionne très bien. On n'a pas besoin de l'énorme machine que vous voulez mettre en place et qui va révolutionner complètement l'organisation de notre justice et ses rapports avec le pouvoir politique.

Le vice de l'ancien système résidait dans le fait que c'était le pouvoir politique qui faisait la carrière des magistrats. Ce n'est plus le cas aujourd'hui pour le siège, mais ça l'est encore pour le parquet. Dès lors que le Conseil supérieur de la magistrature devra donner un avis conforme à l'avancement d'un magistrat du parquet – je suis favorable à cette réforme –, le reste est totalement inutile. Pourquoi, dans ces conditions, renoncer à lui donner des instructions individuelles et transparentes comme l'avait prévu Pierre Méhaignerie ? D'ailleurs, vous avez déjà dû faire une exception à votre principe avec l'affaire Le Pen. Tout le monde l'a d'ailleurs compris. Mais une exception entraîne une autre et vous serez très rapidement appelée à en faire d'autres parce que la vie est ainsi et que les circulaires générales, fussent-elles précises, font l'objet, surtout chez les juristes, d'interprétations. Croyez-vous que tous les procureurs généraux les interpréteront de la même façon ? Pour en être sûr, il n'y a qu'une méthode : le téléphone, ce fameux téléphone que vous reprochez à vos prédécesseurs d'avoir utilisé. Vous-même ou un membre de votre cabinet serez bien obligé, si ce n'est déjà le cas, de l'utiliser pour mettre les points sur les « i ».

La qualification des faits incriminés, vous le savez, est un art subtil auquel excellent tous les juristes et qui permet beaucoup de choses.

Même dans les conflits sociaux, il y a une gradation dans les infractions : certaines ne sont pas très graves et ne font pas l'objet de poursuites, d'autres sont moyennement graves et d'autres encore sont très graves. Où place-t-on la barre ? C'est bien difficile. Il faut apprécier chaque fois les faits.

M. le président. Mon cher collègue, je vais vous demander de conclure.

M. Patrick Devedjian. Je me dépêche, monsieur le président. Vous avez déjà été très généreux, je vous en remercie.

M. le président. C'est tout à fait exact. Vous avez déjà parlé pendant treize minutes !

M. Patrick Devedjian. J'en suis conscient, monsieur le président. Je vais conclure.

Madame le garde des sceaux, si vous voulez savoir quels seront les effets de la réforme que vous nous proposez, regardez ce qui se passe en Italie où une réforme analogue a été conduite : un populisme judiciaire est apparu dans ce pays qui est en train de délégitimer le pouvoir politique.

M. Gérard Gouzes. Ce n'est pas ce que propose Mme le garde des sceaux !

M. Patrick Devedjian. Cela va provoquer une crise très grave au plan institutionnel. M. Crépeau a bien raison de veiller sur les sceaux dont vous avez la garde et que vous oubliez peut-être un peu trop !

J'ai entendu le représentant du groupe communiste, M. Brunhes, celui du groupe RCV, M. Crépeau, celui du groupe UDF, M. Méhaignerie, et celui du groupe RPR, M. Mazeaud, j'ai entendu le sénateur Badinter, j'ai entendu M. Mermaz, qui s'est exprimé avec prudence, j'ai entendu Mme Tasca qui veut bien considérer que la circulaire générale ne rompra pas vraiment le lien mais le rompra tout de même un peu. Bref, il me semble que sur les bancs de l'Assemblée, et sans doute aussi sur ceux du Sénat, une très forte majorité de parlementaires s'inquiètent grandement de la coupure du lien entre le parquet et l'exécutif.

Votre circulaire générale aboutira en fait à une alternative, madame le garde des sceaux : soit vous utiliserez le téléphone comme les gardes des sceaux précédents, et ce sera une hypocrisie,...

M. Gérard Gouzes. Et Chirac, qu'est-ce qu'il en pense ?

M. Patrick Devedjian. ... soit vous couperez réellement le lien et, là, bonjour la catastrophe ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Je demande à chacun de respecter son temps de parole, sinon je serai obligé de lever la séance à dix-neuf heures trente pour la reprendre à vingt et une heures.

La parole est à M. Arnaud Montebourg.

M. Arnaud Montebourg. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, quelle est cette curieuse intention, cette mystérieuse et secrète analyse qui conduit un gouvernement constitutionnelle-

ment formé, en pleine possession de ses moyens politiques, sollicité par de graves urgences, à faire de sa propre dépossession d'un moyen d'influence et d'action considérable – la nomination et la révocation de ses 180 procureurs, et les instructions que la loi l'autorise à leur donner – une priorité politique ?

N'y-t-il pas là une originalité historique qui mérite d'être expliquée ?

D'ordinaire, ce genre de rupture a lieu après des moments de tumulte dans la rue, après l'expression d'un désir populaire puissant. Là, rien de tout cela en apparence. Et pourtant, tout a changé.

Car il fut un temps où les questions judiciaires ne sortaient pas du cadre des colloques professionnels et de celui de quelques conversations mondaines. Aujourd'hui, elles sont dans toutes les têtes, de tous les milieux et de toutes les couches sociales.

La justice incarne désormais l'injustice, avec la cruauté répressive en prime. Impitoyable pour les plus faibles, la voici clémente pour ceux qui en ont les clefs et qui disposent des moyens d'influence.

L'idéal républicain de l'égalité de tous devant la même loi est piétiné, et la puissante institution en laquelle tout citoyen devrait pourtant avoir confiance, parce qu'elle constitue l'ultime recours, donne l'impression d'appartenir à quelques privilégiés protégés par une garde prétorienne de procureurs aux ordres.

S'il fallait localiser la source de cette maladie du soupçon, soupçon de partialité et d'injustice, qui ronge depuis quelques années l'appareil judiciaire et que vous avez évoquée, madame le garde des sceaux, les médecins chargés du diagnostic que nous sommes devraient se pencher exclusivement sur la grave et brûlante question du parquet.

Qu'est-ce que le parquet ? Des magistrats qui prennent des décisions de juges, mais dont le statut est proche de celui des fonctionnaires. Ils prennent des décisions de juge parce qu'ils ont l'insigne fonction de juger souverainement ce qui doit être donné à juger aux autres, ceux du siège, qui, eux, sont indépendants.

Ce pouvoir considérable de déclencher l'action répressive en opportunité, en dernier ressort, selon leur raison, leurs choix personnels, leurs inclinations, ou bien selon les instructions qu'ils reçoivent du gouvernement, ce pouvoir considérable qu'ils ont d'arrêter l'action répressive, d'en détourner le cours, de la faire progresser ou de l'entraver ne peut qu'appartenir à des magistrats, des vrais, des magistrats indépendants, pas à ces sous-préfets judiciaires que sont actuellement les procureurs, révocables *ad nutum* et traités comme les serviteurs des intérêts directs du pouvoir exécutif !

M. Jean-Luc Warsmann. C'est excessif !

M. Pierre Méhaignerie. C'est caricatural !

M. Arnaud Montebourg. Je vais venir aux éléments qui fondent cette analyse, monsieur l'ancien garde des sceaux.

Comment voulez-vous fonder la confiance dans l'institution judiciaire si, derrière l'opportunité des poursuites confiée aux procureurs de la République, se cache la manipulation du cours de la justice par un gouvernement via des membres du parquet, lesquels n'ont, à l'heure actuelle, pas d'autres choix, staturairement et légalement, que d'être de dociles exécutants ?

Personne ici n'osera oublier ce qui se passait à la chancellerie ces dernières années, avant votre arrivée, madame le garde des sceaux.

J'ai vu, de mes yeux d'avocat épris de son serment, des procureurs de premier ordre et de premier plan devenir les premiers ennemis de juges d'instruction qui voulant agir librement et en toute indépendance, avaient l'outrecuidance d'enquêter sur les amis du pouvoir exécutif.

J'ai vu ces procureurs chargés de faire respecter la loi se transformer scandaleusement en avocats d'hommes politiques en délicatesse avec l'autorité judiciaire, parce que leurs mains risquaient de frapper des dignitaires du régime.

J'ai vu un éminent procureur de la République, qui avait l'estime de tous ses collègues, tenter de faire son métier de magistrat et dire dans un sursaut extraordinaire qu'il avait l'intention – fait unique dans l'histoire des cinq républiques – d'appliquer dans toute sa rigueur la même loi qu'à chacun à l'un des premiers personnages de l'Etat qui, selon lui, avait commis de graves indécidables. Il s'agissait du Premier ministre de la France, et le malheureux procureur a appris sa révocation par la presse.

Est-ce cela l'indépendance, monsieur le président Mazeaud ?

Classements sans suite, unilatéraux, décidés au téléphone avec la chancellerie, classements sous condition de remboursement et protection des amis en difficulté ne font désormais plus qu'un dans l'esprit du public, et j'en suis désolé.

Croyez-vous que les justiciables et les citoyens pourront éternellement avoir confiance en cette justice qui montre des procureurs qui, d'un côté, pourchassent une mère qui vole dans un supermarché pour nourrir ses enfants et qui, de l'autre, prient aimablement un président de conseil général qui a utilisé illégalement plusieurs centaines de milliers de francs d'argent public pour ses besoins personnels de les rembourser par simple retour du courrier ?

M. Gérard Gouzes. Eh oui !

M. Arnaud Montebourg. Qui sont les dociles vecteurs de cette curieuse justice qui ne peut être désormais considérée par le public que comme fonctionnant pour les besoins d'une sorte de caste d'intouchables ? Les procureurs !

Pour retrouver l'un d'entre eux, parti en vacances dans l'un des lieux les plus inaccessibles de la planète au moment où l'on avait besoin de lui pour décider d'un classement sans suite – un de plus – afin de protéger un ami du pouvoir – un de plus –, votre prédécesseur, madame le garde des sceaux, n'hésita pas à faire affréter un hélicoptère !

La laideur et la vulgarité de ces exemples ne sont pas l'effet seulement du grossissement produit par l'actualité. De ces exemples de manipulations politiques de la justice, l'histoire judiciaire de France est encombrée. En vérité, c'est la maladie chronique de tous les régimes, y compris républicains, depuis le Premier Empire.

L'histoire des relations entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire est jalonnée de ces actes de mise au pas, de soumission forcée dont le ministère public a été l'instrument privilégié : épuration, mutation, remise en cause de l'inamovibilité, prestation de serment forcée.

Il ne restait plus à l'illustre créateur de la V^e République qu'à donner à cette soumission du judiciaire à l'exécutif une tournure quasi militaire : « Il n'y a aucune autorité, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne puisse être conférée ou maintenue que par le Président de la République. »

La réplique de François Mitterrand dans *Le Coup d'Etat permanent* fut cinglante. Selon lui : « L'illustre général se débarrasse des derniers contrôles importuns qui risquent de gêner sa marche vers l'absolutisme : Conseil constitutionnel qu'une poignée d'avoine fait rentrer à l'écurie ; Conseil d'Etat qu'on musèle ; magistrature qu'on évince. Alors ne restera debout, face au peuple abusé, qu'un monarque entouré de ses corps domestiques. »

M. Olivier de Chazeaux. Ecrit d'expert !

M. Jean-Luc Warsmann. Tout ce qui est excessif est insignifiant, monsieur Montebourg !

M. Arnaud Montebourg. Tous les grands républicains ont toujours voulu rendre l'autorité judiciaire véritablement indépendante, capable de lutter contre l'arbitraire, cette maladie malheureusement congénitale du bonapartisme et de ses héritiers.

Il faut relire le compte rendu des débats de la Chambre des députés du mois de janvier 1883, où tout a été dit sur cette République incapable de fonder une autorité judiciaire indépendante.

Ecoutez Clemenceau...

M. Jean-Luc Warsmann. Pourquoi pas Gambetta ?

M. Arnaud Montebourg. ... répondant au garde des sceaux de l'époque, Paul Devès : « Ce qui a perdu la Révolution, c'est l'empiètement de l'exécutif sur le judiciaire. Je devrais dire l'absorption du judiciaire par le pouvoir politique. Les procès avec des juges dans la main des gouvernements sont un moyen d'action politique, un détestable moyen qui se retourne contre ceux qui l'emploient. Voulez-vous que les gouvernements se passent les juges asservis comme ils se transmettent les fonctionnaires, ou voulons-nous, comme on l'a fait en 1789, fonder sur les ruines de l'Ancien Régime un régime nouveau, un régime établi sur le droit, sur la liberté et sur la justice ? »

C'est bien cet ouvrage qu'il nous faut reprendre, car Clemenceau échoua à l'époque à convaincre la majorité de la Chambre.

Mais nous mesurons aujourd'hui ce que cette soumission a pu emporter d'injustices et d'arbitraire, dont nous payons encore la reproduction à l'infini.

Voilà pourquoi, madame le garde des sceaux, les éléments envisagés dans votre projet de réforme sont d'une portée révolutionnaire au sens où les premiers républicains, les pères fondateurs de notre tradition juridique et politique, l'auraient entendu.

Vous entendez prohiber les instructions du garde des Sceaux dans les affaires individuelles. Il était grand temps. Le Gouvernement perd enfin le pouvoir que lui accordait la loi depuis deux siècles de détourner le cours de la justice.

Tout procureur pourra dorénavant prendre appui sur ces dispositions pour considérer comme illégal tout ce qui pourrait s'apparenter à une instruction individuelle, concrétisant enfin la distinction selon laquelle obéir au gouvernement n'est pas forcément obéir à la loi.

Et pour donner de la force à ce dispositif, vous entendez à juste raison donner l'indépendance statutaire aux magistrats du parquet en les faisant rejoindre le corps des magistrats du siège en ce qui concerne la protection de leur carrière. Là encore, il était grand temps. Ils pourront ainsi, sans craindre pour leur avenir professionnel, s'abstenir de deviner et satisfaire les volontés d'un gouverne-

ment assez subtil pour ne plus les exprimer et pour obtenir par le zèle et l'implicite ce qu'il ne pourra pas arracher par l'instruction désormais interdite.

C'est à ce prix, et à ce prix seulement, que les justiciables pourront retrouver la confiance dans l'appareil judiciaire et dans cette institution qui n'a que trop fauté dans ses relations incestueuses avec le pouvoir exécutif.

Mais vous comprendrez, madame le garde des sceaux, que les objections ne manquent pas à ce considérable projet.

On nous dit, et à bon droit : « Nous voici donc face à un procureur seul et nu, sans la tutelle paternelle de la Place Vendôme, désormais libre d'écouter sa conscience, et nous n'aurons plus qu'à espérer qu'elle sera vertueuse. »

Dans cette solitude, ne sera-t-il pas livré à la griserie de son pouvoir, à la faiblesse de son caractère ? Ne deviendra-t-il pas à lui tout seul une République insulaire dans son propre ressort, auto-administré par les membres d'une corporation illégitime ?

Vous avez, madame le garde des sceaux, répondu avec force à ces objections.

M. le président. Mon cher collègue, je vous adresse la même remarque qu'à vos prédécesseurs : concluez.

M. Arnaud Montebourg. Je termine, monsieur le président.

Vous donnez l'indépendance statutaire aux magistrats du parquet, madame le ministre, mais vous ne leur donnez pas l'indépendance d'action. Bien au contraire, en vous dépossédant du pouvoir de donner des instructions individuelles, vous renforcez entre vos mains celui d'édicter des directives à caractère général et impersonnel, qui matérialiseront votre politique pénale.

En effet, l'application au cas par cas par les 180 procureurs, leurs adjoints et substituts, de ces directives pourra faire l'objet d'une discussion contradictoire avec les justiciables, dans le cadre d'un contrôle juridictionnel sur les décisions de classement sans suite, de refus de poursuite ou d'extension de poursuite.

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande vraiment de conclure.

M. Arnaud Montebourg. Je vous demande, monsieur le président, de faire preuve à mon égard de la même clémence que celle que vous avez eue envers M. Devedjian.

M. le président. Vous parlez déjà depuis treize minutes.

M. Gérard Gouzes. Ce qu'il dit est tout de même intéressant !

M. le président. Monsieur Gouzes, vous êtes un de ceux qui m'ont demandé de prolonger la séance jusqu'à vingt et une heures. M. Montebourg doit conclure.

M. Arnaud Montebourg. Je souhaite terminer mon raisonnement.

M. le président. Je vous demande de respecter votre temps de parole, car, pour diverses raisons je ne peux pas prolonger la séance au-delà de vingt et une heures.

M. Arnaud Montebourg. Je n'en ai plus que pour quelques minutes.

M. le président. Non, je vous demande de conclure, sinon je lèverai la séance après votre intervention et l'Assemblée reprendra ce débat en séance de nuit.

M. Arnaud Montebourg. Le contrôle juridictionnel sur les décisions de classement sans suite constitue un élément fondamental de la réforme envisagée. Il fera des magistrats du parquet des magistrats comme les autres, soumis enfin au contrôle des citoyens et des justiciables.

On nous dit, madame la garde des sceaux, que la perte de votre pouvoir d'instruction individuel emporterait la perte de contrôle des procureurs de la République. Il n'est rien, bien au contraire, puisque, aujourd'hui, les procureurs hiérarchiquement subordonnés n'en font en quelque sorte qu'à leur guise, sauf dans quelques affaires signalées qui intéressent directement le gouvernement. Demain, les procureurs indépendants seront assujettis à la discussion juridictionnelle, contradictoire et permanente de leurs décisions et de leurs actes.

Sait-on que le ministre de la justice reçoit 60 000 lettres par an de justiciables qui se plaignent ?

M. le président. Concluez.

M. Arnaud Montebourg. Peut-on croire que le garde des sceaux peut être à lui seul une garantie contre tous les dysfonctionnements de toutes les juridictions ?

Le seul moyen d'empêcher les écarts, c'est d'organiser le contrôle de leurs actes, ce sont les voies de recours, c'est l'engagement possible de la responsabilité disciplinaire des magistrats devant une instance dans laquelle ceux-ci ne seront plus – et j'insiste sur ce point – majoritaires. Et, de ce point de vue, madame la garde des sceaux, vos projets répondent avec force à l'objection du risque corporatiste.

Je vais conclure, mais je suis navré de ne pas avoir pu développer mon raisonnement jusqu'au bout...

M. le président. Vous étiez inscrit pour dix minutes ; or vous parlez depuis un quart d'heure !

M. Olivier de Chazeaux. D'autant que ce long développement n'a rien apporté de nouveau !

M. Arnaud Montebourg. Grâce à cette réforme, la justice sera indépendante du pouvoir exécutif et libre de s'affranchir des volontés de ce dernier, mais elle n'en sera que plus responsable de ses actes devant les justiciables. Il s'agit là de la construction non d'un pouvoir judiciaire mais d'un contre-pouvoir pour le profit démocratique de chaque citoyen.

Tous les députés socialistes saluent votre courage, madame la garde des sceaux, et vous apportent leur soutien dans la mise en œuvre de ce grand ouvrage qui ouvre d'amples perspectives. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Olivier de Chazeaux.

M. Olivier de Chazeaux. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues. Il est certain – et chacun s'accorde à le reconnaître dans cet hémicycle – qu'une profonde réforme de la justice est nécessaire, voire impérieuse. C'est ce que veulent et attendent les justiciables français, et ceux qui, quotidiennement, vivent la justice et travaillent pour elle.

Mais sommes-nous d'accord avec les priorités que vous paraissez vouloir donner à votre projet de réforme, madame la garde des sceaux ? Hélas, non ! Nos opinions divergent.

Nombre d'entre nous ont déjà analysé certains points que vous avez évoqués dans votre discours. Je pense en particulier à l'indépendance du parquet ou encore à la présomption d'innocence, pour ne parler que du droit pénal.

En fait, je ne vous suivrais pas dans cette voie, car ce débat ne me paraît pas être celui qu'attendent les Français dans l'immédiat. Il ne s'agit là, en réalité, que d'un débat sur la réforme du droit. En procédant de la sorte, madame la garde des sceaux, vous mettez la charrue devant les bœufs et vous ne répondez pas aux préoccupations quotidiennes des justiciables, des magistrats et des auxiliaires de justice.

Il faut en priorité réformer le service public de la justice avant de s'attaquer aux problèmes de droit que vous avez énoncés, même si pour un grand nombre d'entre eux, je partage votre sentiment. Or cette préoccupation du service public, je ne la ressens pas pleinement dans vos propos et je le déplore.

Je vais donc tenter de vous convaincre en vous faisant part de mon expérience d'auxiliaire de justice qui a vécu non pas certaines affaires comme celles évoquées par Arnaud Montebourg qui, apparemment, prisonnier de son image, a perdu tout discernement sur la réalité quotidienne de la justice, mais des contentieux longs et douloureux du type de ceux que subissent la majorité des justiciables français, et ce quels que soient les tribunaux.

Dans vos propos, madame le ministre, vous avez à juste raison évoqué la lenteur de la justice, mais je serais tenté de vous dire, paraphrasant Cyrano : « c'est un peu court, madame ». (*Sourires.*) En effet, il ne suffit pas de dire que la « lenteur de la justice est une sorte de déni », il faut aller plus loin, beaucoup plus loin, dans la réflexion.

Pour le justiciable, la raison de cette lenteur ne réside pas seulement dans l'existence de procédures qui peuvent lui paraître complexes. D'ailleurs, la simplification des procédures ne suffira pas à remédier à cette lenteur. En fait, les causes essentielles de ce phénomène sont dues surtout au manque de moyens du service public de la justice.

Aujourd'hui, le citoyen déplore qu'après de longs mois de procédure et un jugement acquis en sa faveur, il lui faille encore attendre de très longs mois pour obtenir l'original de ce jugement avec sa formule exécutoire. Il regrette ensuite ces mois interminables durant lesquels l'exécution dudit jugement ne peut avoir lieu. Enfin, il est anéanti lorsqu'il apprend, au bout du compte, que son débiteur est insolvable, failli ou parti à la « cloche de bois ». Telle est à l'heure actuelle la réalité quotidienne de la justice !

Madame le ministre, ouvrez les yeux sur cette dure réalité. Donnez de vrais moyens à la justice. Faute de quoi la formule de Pierre Drai, ancien premier président de la Cour de cassation, selon laquelle la « justice apporte des réponses mortes à des questions mortes » se révélerait irrémédiablement vraie et dangereuse pour notre démocratie.

Je suis profondément déçu, car vos propositions ne permettront en rien d'améliorer le fonctionnement du service public. Vous proposez à la représentation nationale de poser un cautère sur une jambe de bois.

Ainsi, démonstration est de nouveau faite que votre gouvernement ne vit que d'expédients idéologiques particulièrement éloignés des vraies préoccupations des citoyens. Car enfin, madame le ministre, je ne vous comprends pas. Comment peut-on ignorer à ce point que les Français classent la justice seulement au sixième rang des services publics auxquels ils ont confiance, après la sécurité sociale, l'armée, l'éducation nationale, la police et les élus locaux... c'est dire !

Pour une fois, ayez le courage d'entendre le Président de la République qui a stigmatisé le fait qu'il a toujours été « ajouté aux tâches des juges, sans ajouter à leurs moyens ».

La justice manque de magistrats, de greffiers, de moyens matériels tels que l'informatique – Patrick Devedjian l'a dit. Elle travaille souvent dans des locaux vétustes et inadaptés. Enfin, ses personnels ne sont pas suffisamment formés aux techniques de la gestion.

La conséquence de tout cela est que la justice est submergée. Or, madame, plutôt que de prendre en compte cette réalité, vous en rajoutez. D'où l'incohérence des réformes que vous annoncez. J'en veux pour preuve les deux nouvelles instances que vous comptez créer – la commission de l'action publique et la commission de recours régionale –, ce qui signifie de nouvelles règles de procédure, donc des délais supplémentaires, donc une justice encore plus lente !

Effectivement, madame le ministre, vous avez tout compris des difficultés du service public de la justice...

Je vous en conjure, posez votre stylo et partez à la rencontre des justiciables, des magistrats, des auxiliaires de justice. Vous comprendrez alors la misère de notre justice, l'urgence qu'il y a à mettre en œuvre, voire à accélérer, le plan Méhaignerie pour redéployer davantage les moyens du service public dont vous avez la charge.

Une suggestion : faites en sorte que le budget de votre ministère soit délivré du coût de l'administration pénitentiaire, qui le grève de plus de 30 %. Vous aurez ainsi une marge de manœuvre plus grande pour la modernisation de notre justice...

M. Jacques Floch. Evidemment !

M. Olivier de Chazeaux. ... et les Français retrouveront alors confiance en ce service public.

Je voudrais aborder un deuxième élément...

M. le président. Il va falloir conclure, monsieur de Chazeaux.

M. Olivier de Chazeaux. J'en arrive à ma conclusion, monsieur le président.

Je voudrais aborder, disais-je, un deuxième élément, susceptible de participer pleinement à la restauration de cette confiance : la responsabilité des magistrats, que vous avez d'ailleurs vous-même évoquée.

A ce propos, je citerai un exemple...

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande de conclure.

M. Olivier de Chazeaux. Je conclus, monsieur le président, mais nous traitons d'un sujet grave.

M. le président. Vous me demandez tous que le débat se poursuive. Mais je serai obligé de lever la séance à vingt et une heures.

M. Olivier de Chazeaux. Monsieur le président, je n'en ai que pour à peine trente secondes !

M. François Colcombet. Voilà qui montre l'importance de l'élément que veut évoquer M. de Chazeaux !

M. Olivier de Chazeaux. Je citerai l'exemple d'une affaire qui aurait pu être banale et qui s'est révélée dramatique du fait d'un magistrat.

Un couple, avec un enfant, divorce. Le juge aux affaires familiales décide d'attribuer la garde de l'enfant au père, en raison d'antécédents judiciaires graves de la

mère et d'une hospitalisation d'office de celle-ci dans un établissement psychiatrique spécialisé, sur le fondement de l'article 64 du code pénal. Après quelques années, la mère bénéficie d'une mesure d'allègement et introduit, auprès du même juge, une requête aux fins de modification du droit de garde. Le père, absent pour des raisons professionnelles, ne peut se présenter devant ce juge. Celui-ci constatant l'absence du père, qui ne peut faire valoir ses observations, confie la garde à la mère. Quelques mois plus tard, la mère étrangle la fillette de six ans.

M. Gérard Gouzes. Classique ! Je connais de nombreux cas similaires.

M. Olivier de Chazeaux. Dira-t-on ici que le magistrat n'a fait qu'appliquer une règle de procédure ? Ou bien dira-t-on que la justice doit être aussi la combinaison de règles de droit et d'humanisme ?

Bien évidemment, je crois en cette dernière allégation, qui sera une réalité dès lors que le magistrat sera effectivement responsable de ses actes.

Madame le ministre, il y a urgence à traiter cette question, ce qui concourra à redonner confiance dans l'exemplarité de la justice. A défaut, nos concitoyens seraient enclins à prétendre que l'état de notre justice tiendrait à l'injustice de l'Etat. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Mes chers collègues, je demande à tous les intervenants de respecter leurs temps de parole. La conférence des présidents a fixé la durée du débat, et je suis obligé de m'y soumettre.

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Madame la ministre, votre souci d'engager une réforme pour la justice est largement partagé, non seulement ici, à l'Assemblée nationale, mais aussi par tous ceux qui, selon votre expression, désirent une justice garante des libertés, efficace et impartiale.

Or, aujourd'hui, le poids de l'histoire aidant, la justice n'est pas égale pour tous sur l'ensemble du territoire national. Elle ne peut être rendue avec la même objectivité, dans les mêmes délais et avec le même soin dans toutes nos cours. Non pas que les magistrats, les personnels judiciaires, les auxiliaires de justice n'aient pas le même niveau de compétence, mais leurs charges de travail sont particulièrement inégales.

La carte des juridictions est particulièrement inadaptée à l'organisation de notre société : 80 % de la population française habitent la ville. Elle n'a plus rien à voir avec la société du XIX^e siècle, et encore moins avec celle du XVIII^e. Pourtant, la carte judiciaire actuelle tire son origine de ce poids de l'histoire et explique l'absence de rencontre avec la carte administrative de la France. Car, contrairement à la légende, si, après une courte période que l'on peut dater de 1789 à 1800, où un vent de réforme avait tenté de balayer l'organisation judiciaire de l'Ancien Régime, Bonaparte, en créant en 1801 des tribunaux criminels spéciaux, se contenta en fait de les faire succéder aux anciennes cours prévôtales et de réformer la hiérarchie des tribunaux.

Les déséquilibres actuels ont pour source essentielle l'évolution démographique et la transformation de l'antique société rurale en société urbaine.

Le conservatisme, l'habitude, l'absence de volonté administrative et politique ont fait le reste. Et ce reste, aujourd'hui, ce n'est pas seulement l'inadaptation de l'outil judiciaire au paysage démographique et social ; si nous avons à le déplorer, c'est aussi et surtout, pour reprendre

l'expression du Président de la République, « parce que nous n'avons pas su conjuguer les exigences d'une bonne utilisation des moyens engagés par la collectivité avec celles de l'aménagement du territoire et de la proximité ». Mais je crois que c'est aussi parce que nous ne savons pas encore, dans le domaine de la justice, de la connaissance du droit, de l'explication des procédures, mettre en œuvre tous les moyens modernes de communication, de reprographie, d'informatique. De même, nous n'avons pas su gérer les grandes et importantes ressources humaines de la chancellerie.

De très nombreuses juridictions n'atteignent pas le seuil minimum reconnu de bon fonctionnement. D'autres sont, par contre, surabondantes et leur gestion du quotidien utilise une énergie et un savoir-faire qui seraient mieux dispensés ailleurs.

Aussi l'adaptation de la carte judiciaire, expression que je préfère à celles de « refonte » ou de « réforme » car, malgré ce que je viens de dire, tout n'est pas à modifier, nécessitera de votre part, madame la garde des sceaux, une démarche, ô combien pragmatique, pour répondre à vos soucis de justice de proximité et d'aménagement du territoire.

En reprenant, par exemple, l'idée d'un transfert de compétences des tribunaux de grande instance vers les tribunaux d'instance, ceux-ci devenant à terme des juridictions de droit commun et les TGI des juridictions spécialisées, on éviterait les gaspillages de moyens.

Il ne faut pas oublier que, dorénavant, nous devons avoir le souci constant de concilier efficacité et présence judiciaire sur le territoire national, ce qui a été oublié par tous ceux, et nous en sommes, qui se sont préoccupés de l'aménagement du territoire.

Par exemple, dans les propositions des commissions thématiques pour le schéma national d'aménagement et de développement du territoire publié à la fin de 1996, je n'ai trouvé que deux fois le mot « justice », et sous forme d'incidente, ce qui est un peu court !

Mais aux écarts de taille démographique d'une amplitude excessive s'ajoutent les écarts de charge de travail par magistrat et par fonctionnaire du ministère de la justice : de 1 à 2 pour les cours d'appel, de 1 à 3 pour les TGI, de 1 à 8 pour les tribunaux d'instance, de 1 à 12 pour les conseils de prud'hommes. D'où l'idée, d'ores et déjà admise, d'optimiser les moyens actuels avant d'en réclamer l'accroissement, et d'organiser un redéploiement en prenant en compte le critère de qualité plus que le critère d'extrême proximité, tout en sortant du dilemme qui a fait échouer toutes les réformes préconisées, à savoir le maintien ou la suppression, en prenant acte de ce qui est satisfaisant, en engageant une démarche progressive pour créer des situations cohérentes, en s'appuyant sur les cours d'appel elles-mêmes dont on peut sans grand effort équilibrer les responsabilités et les volumes de travail, mais aussi en développant les audiences foraines et autres méthodes qui permettraient d'activer le travail.

Voilà quelques éléments de réflexion, que le groupe socialiste souhaiterait vous voir engager en parallèle avec l'amélioration des moyens budgétaires car la nation doit savoir qu'une bonne justice – et elle a besoin d'une bonne justice – coûte un peu d'argent et que, malgré les augmentations constantes depuis vingt ans, il reste à faire en ce domaine.

Doit-on fixer un objectif ? Doit-on dire qu'il faut que le budget de la chancellerie atteigne 2 % du budget de l'Etat en cinq ans ? Si l'on répond par l'affirmative, il faut savoir que cela représentera un milliard et demi de progression par budget annuel.

Un tel effort est-il nécessaire ? Oui, certainement, pourvu qu'on n'oublie pas de rationaliser l'emploi des moyens existants.

Madame la ministre, nous sommes prêts à apporter notre concours plein et entier à vos projets. La France a besoin aujourd'hui plus qu'hier d'une bonne justice. C'est un des éléments essentiels de sa paix intérieure.

M. Gérard Gouzes. Bravo !

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

M. Henri Plagnol. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, chers collègues, je concentrerai mon propos sur un problème qui a été peu abordé jusqu'à présent, alors qu'il me paraît s'agir du problème le plus grave auquel est confrontée la justice aujourd'hui : la montée de la délinquance des mineurs et l'inadaptation des procédures, des moyens et des réponses de la justice.

En 1997, plus de 7 000 mineurs ont été impliqués dans des affaires pénales. J'ai eu récemment l'occasion, en tant que conseiller municipal d'opposition, de participer aux travaux du conseil communal de prévention de la délinquance de Créteil, présidé par notre collègue Laurent Cathala, auxquels participaient aussi bien des juges que des représentants des forces de l'ordre et des travailleurs sociaux. Le constat sur la gravité du phénomène est unanime. D'année en année, la délinquance des mineurs enregistrée augmente de plus de 20 %.

Le Président de la République, recevant récemment douze maires confrontés à la violence urbaine, a déclaré avec force – ses propos ont été repris par la presse – que le phénomène dépassait les clivages politiques et qu'il consacrait l'échec aussi bien de la droite que de la gauche, celui de la société tout entière.

La crise de la justice est au cœur de la crise de la société et les réponses à la délinquance des mineurs dépassent la justice elle-même dans la mesure où elles concernent les institutions, telles que l'école ou la famille. Je n'ai pas l'ambition, madame la garde des sceaux, d'exposer en quelques minutes l'ensemble des réformes nécessaires mais je voudrais, d'une part, appeler votre attention sur la nécessité de placer ce problème au cœur de vos projets de réforme et, d'autre part, esquisser quelques orientations.

Parlons d'abord de la prévention.

Le fait d'envoyer un mineur en prison est en soi un échec grave. La prévention est donc là plus nécessaire qu'ailleurs. Il y a beaucoup à faire pour que travaillent en réseau l'ensemble des partenaires, c'est-à-dire aussi bien les éducateurs que les travailleurs sociaux, le parquet et les forces de l'ordre. Je crains que la décentralisation n'ait abouti à un certain chevauchement des compétences, préjudiciable à l'efficacité de l'action.

En matière d'aide sociale, il y a les compétences des communes et aucun maire ne peut se désintéresser de ce sujet, cela va de soi. Il y a aussi celles du département. Il faut également tenir compte du rôle de la direction de la protection judiciaire et de la jeunesse.

Nous devons conduire une réflexion sur ce thème. J'ai pour ma part tendance à considérer que ce sont les maires qui devraient détenir l'essentiel des moyens d'action de prévention. En tout cas, il faut que nous en débattions.

La question très délicate de la responsabilité parentale se pose. Elle a été récemment évoquée par les maires qui ont été reçus par le Président de la République sans, là encore, que le clivage entre la droite la gauche soit prépondérant. Il est bien évident que, s'agissant de mineurs, la première responsabilité est celle des parents, et que la justice doit tout faire pour placer l'obligation parentale au cœur de ses décisions. Une amorce de réforme va déjà dans ce sens – je pense à des initiatives telles que celles du parquet de Bobigny. J'y suis pour ma part favorable et je souhaite que ce point soit examiné avant la mise sous tutelle des allocations familiales quand les parents n'ont manifestement pas su remplir leur mission.

Cette mise sous tutelle ne suffisant pas à régler la question, je serais également favorable à ce qu'on l'accompagne d'une réflexion sur le parrainage quand les parents sont défaillants dans l'exercice de leurs responsabilités.

Quoi qu'il en soit, madame le garde des sceaux, je vous adjure d'engager une réflexion sur la responsabilité parentale s'agissant des mineurs confrontés à des dérives de ce type.

J'en viens à une autre question très douloureuse : le sentiment d'impunité dont jouissent les mineurs dans certaines villes et cités difficiles et l'extrême difficulté qu'il y a à enrayer le scepticisme d'un nombre grandissant de nos concitoyens qui ont des réactions d'exaspération, voire de révolte, aussi bien contre l'institution judiciaire que contre l'ensemble des partenaires qui doivent faire face à la délinquance des mineurs.

Ce sentiment d'impunité est très grave, non seulement pour les jeunes en cause, qui sont alors incités à la récidive, mais pour toute la population du quartier, car elle est la conséquence d'une démission de la loi et de l'autorité. Pour lutter contre ce sentiment, il faut inciter les victimes à porter plainte et à faire valoir leurs droits. Ce doit être une des missions prioritaires des conseils départementaux d'aide aux victimes, que vous avez évoquées, car il n'y a pas que la délinquance statistique : il faut penser à toutes les victimes qui n'osent même plus porter plainte ! En outre, il ne faut pas hésiter à prendre des mesures d'éloignement quand elles se révèlent nécessaires pour couper ces jeunes à la dérive du milieu qui les encourage dans la marginalisation et le comportement délictuel. Mais encore faut-il qu'il existe des établissements d'accueil adaptés. Je sais qu'il s'agit là d'une de vos préoccupations majeures.

Je souhaite que, dans les priorités budgétaires qui sont les vôtres, une palette suffisamment diversifiée de lieux d'accueil, que j'appellerais volontiers, comme l'a suggéré Pierre Cardo, « maisons de l'espoir », soit constituée pour remettre ces jeunes en difficulté dans le droit chemin.

Je dirai maintenant quelques mots sur la répression.

Quand des actes délictuels ou criminels sont commis, même par des mineurs, il est indispensable qu'une décision de justice efficace soit prise rapidement.

Les parquets font de gros progrès pour traiter les affaires en temps réel – j'en veux pour preuve le parquet de Créteil. Tous les actes délictuels des mineurs doivent recevoir dans les délais les plus brefs une réponse de l'institution judiciaire. Encore faut-il que les décisions de justice puissent être appliquées. A cet égard, un grave problème se pose quant aux moyens pour ce qui concerne toutes les décisions intermédiaires, du type travaux d'intérêt général ou autre formule évitant l'incarcération.

Dans les cas les plus graves, il n'y a pas d'autre choix que l'emprisonnement. L'emprisonnement d'un mineur, et *a fortiori* d'un enfant, est toujours un drame. Cela pose, mes chers collègues, la grave question de l'inadaptation de notre système pénitentiaire actuel au traitement de la délinquance des mineurs.

Il est urgent de réfléchir à ce que pourraient être des établissements pénitentiaires qui ne soient pas des incitations à la récidive. Les sanctions sévères, y compris carcérales, sont nécessaires pour les cas les plus graves, mais le milieu pénitentiaire doit être adapté à la spécificité de la délinquance des mineurs.

Arrivé au terme de mon propos, j'ai parfaitement conscience de n'avoir pu qu'esquisser quelques pistes. En concluant, je voudrais vous lancer un appel solennel afin que le problème de la délinquance des mineurs, le plus grave de tous ceux auxquels l'institution judiciaire et notre société sont confrontées, soit prioritaire au regard de vos efforts budgétaires.

Il s'agit moins, à mon sens, de réformer les textes, même si l'ordonnance de 1945 doit être de toute évidence complétée, que de réformer les pratiques, les comportements, de donner davantage de moyens pour briser le sentiment, croissant dans une partie de la population, qu'il existe une sorte d'impunité des mineurs, et d'éviter le dilemme terrible entre les solutions répressives, qui condamnent ces mineurs à être délinquants toute leur vie, et une culture de l'impunité, très dangereuse pour notre démocratie.

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Monsieur le président, madame le ministre, mesdames, messieurs, les volontés convergentes du Président de la République et du Gouvernement nous donnent enfin l'heureuse occasion d'aborder dans toute leur ampleur les problèmes de la justice.

Mais ne faudrait-il pas plutôt parler de problèmes de notre société, que la justice révèle, que parfois elle amplifie et que, heureusement, le plus souvent, elle parvient à régler. Cependant, il arrive aussi que notre justice peine à aboutir, quand elle ne rend pas insolubles certains problèmes. Certaines décisions de justice récentes ont parfois été pires que des erreurs judiciaires : des insultes au droit. Je pense, par exemple, à l'affaire dite de Hienghène, qui avait naguère contribué à mettre un peu plus à feu et à sang le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Il va sans dire que la tâche de ceux à qui il revient de rendre la justice est parfois rude, qu'il leur faut accepter d'affronter l'impopularité, et les critiques. Mais ils ne doivent jamais oublier – nous ne devons jamais oublier – que cette justice, ils ne la rendent pas en leur nom, mais au nom du peuple français. Ce peuple français, ce n'est ni un lobby parmi d'autres, ni un mouvement d'opinion publique amplifié par les médias. Le peuple français s'exprime par le vote. Il s'est donné une Constitution, un Président de la République et un Parlement auquel il revient de voter les lois qui régissent le recrutement, la formation et l'avancement des magistrats.

M. Jean-Luc Warsmann. Jusque là nous sommes d'accord !

M. François Colcombet. Le législateur, au fil des siècles, a d'ailleurs expérimenté et maintenu des formes diverses de recrutement. A côté de la voie du concours pour les magistrats professionnels, l'élection est utilisée pour les tribunaux de commerce, les prud'hommes et les

juridictions paritaires. La désignation est utilisée quelquefois par l'autorité administrative ou judiciaire pour les assesseurs des tribunaux pour enfants, pour les assesseurs non professionnels en Nouvelle-Calédonie et bien d'autres. Enfin, le tirage au sort sur les listes électorales est utilisé pour les jurys d'assises. Forts de cette riche expérience, n'hésitons pas à continuer dans ces diverses voies. N'hésitons pas à ouvrir davantage l'accès aux fonctions, y compris les juridictions suprêmes. Le recrutement récent par la Cour de cassation de professeurs de droit, d'anciens juges de commerce, du permanent juridique d'un grand syndicat ouvrier sont de bonnes choses pour cette institution. N'hésitons pas à aller plus loin. Il faudra, pour cela, madame le garde des sceaux, améliorer la loi organique en imposant, à l'instar de ce qui est fait aux Pays-Bas, une proportion déterminée de recrutement parmi des personnes ayant exercé une autre fonction.

M. Jacques Myard. Cela peut se concevoir !

M. François Colcombet. Toutefois, quel que soit le mode de recrutement, il faut aux magistrats une bonne formation. Le croirait-on, la formation sur le tas à long-temps prévalu jusqu'à la création de l'ENM que l'on doit à Michel Debré. La réforme était de taille. Elle a d'ailleurs à l'époque inquiété. On a parlé du risque de caporalisme, de corporatisme et d'embrigadement. Parmi les réticents, le moins critique n'était pas le futur Président de la République, François Mitterrand, qui redoutait une magistrature faite au moule. Ses critiques étaient d'ailleurs si justes qu'elles ont été entendues. Les premières équipes de direction ont veillé à privilégier, autant qu'elles ont pu, l'ouverture sur le monde. MM. Martaguet, Liaras, Dalle, Ludet, Burgelin et Truche ont tous joué, à cet égard, un rôle qui mérite d'être souligné. Hélas, ces temps ont bien changé. Naguère, Michel Foucault était invité à l'ENM. Voici que la venue d'Alain Minc pose des problèmes !

M. Jacques Myard. C'est sûr !

M. François Colcombet. Depuis quelques années, l'Ecole s'est, en effet repliée sur elle-même. L'enseignement de pure technique est devenu, sous l'implusion d'une direction tatillonne et médiocre, vraiment caporaliste.

La représentation nationale profite de ce débat pour souhaiter que cet état de fait change. Vous l'avez annoncé, madame le garde des sceaux, et nous vous en remercions d'avance.

Il faut enfin que l'ENM ne soit plus le lieu où des étudiants se bornent à apprendre comment évacuer au plus vite des affaires en privilégiant des procédures expéditives au nom d'une logique de rentabilité qui n'a, à vrai dire, pas grand-chose à voir avec la justice. Il leur faut, au contraire, apprendre à douter, à être attentifs aux autres, à privilégier le débat contradictoire, le délibéré et les décisions concertées. Cette formation initiale plus ouverte, destinée à faire des étudiants, frais émoulus de la faculté, des juges en qui on peut avoir confiance, doit être complétée par une formation permanente digne de ce nom. Au fil des ans, hélas, la tendance a été paradoxalement d'ouvrir cette formation à un choix infini de sujets, parfois bien loin de l'actualité. Je me souviens que l'année de la décentralisation, l'Ecole proposait d'étudier la médiation familiale !

Que mes propos soient clairs ! Lorsqu'une loi vient d'être votée ou qu'un problème important fait surface, les magistrats doivent être vivement conviés à s'en informer, à en discuter et à rechercher des réponses. Il n'y a, dans

ce cas, aucun risque de caporalisme, car les magistrats, vous le savez, sont indépendants par leur statut, bien formés par l'Ecole de la magistrature et sont dotés d'un esprit critique pour résister, si besoin en était, aux sirènes du pouvoir.

N'est-il pas temps également de réfléchir à la formation en commun de magistrats avec d'autres professionnels du service public du droit, les avocats, en tout premier lieu – les gardiens de prison, les éducateurs, d'autres fonctionnaires, comme les gendarmes et les policiers ? D'ailleurs à cet égard, l'école de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or semble beaucoup plus performante et plus ouverte que ne l'est l'Ecole de la magistrature.

Plus compétent, plus ouvert, un magistrat acquerra, de ce fait, une véritable indépendance, crédible et acceptée, alors que, comme le dit le poète, « d'un juge ignorant, on est réduit à respecter le frac ». Compétent, indépendant, le juge ne doit jamais oublier qu'il juge au nom du peuple français, et que celui-ci peut être profitablement à ses côtés. Evoquerai-je ici le témoignage de ces juges départiteurs de prud'hommes qui disent combien la présence auprès d'eux de représentants des employeurs et des salariés donne à leur commune décision une tout autre portée. Les juges, en effet, ont un statut qui les protège et du chômage et des soucis de fin de mois que connaissent bien des patrons. La présence à leurs côtés de ceux qui ont quotidiennement ces soucis n'est-elle pas, pour le juge, une bonne chose ?

Dans le même esprit, nous avons cherché, après les accords Matignon, à instaurer la crédibilité de la justice en Nouvelle-Calédonie. Le moyen a été la création de juges non professionnels, issus de toutes les communautés, pour siéger aux côtés des juges professionnels.

Or cette réforme, qui a été votée – grâce à vous, monsieur le président Mazeaud – à l'unanimité par l'Assemblée, est actuellement appliquée en Nouvelle-Calédonie. Elle donne entière satisfaction. Le juge d'origine métropolitaine est ainsi obligé de tenir compte d'une réalité qu'il connaît mal. Les décisions de ces juridictions collégiales sont acceptées et bien comprises. Cette leçon ne mérite-t-elle pas d'être entendue et, autant qu'il soit possible, appliquée ailleurs ? L'échevinage n'est-il pas une des façons de rapprocher la justice des citoyens ?

M. Jacques Myard. C'est vrai.

M. François Colcombet. Pour ma part, je le pense.

Mais cette réussite des assesseurs non professionnels est porteuse d'une leçon d'actualité. Notre débat a lieu quelques mois avant une élection très importante sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. Si de nouvelles négociations, comme je l'espère, s'ouvrent vers plus d'autonomie, une réforme de la justice sera à l'ordre du jour : extension de l'échevinage, développement des médiateurs dans les milieux coutumiers... Bien des mesures sont envisageables. Il est indispensable, là plus qu'ailleurs, de rapprocher la justice des citoyens. A cet égard, au risque de donner l'impression de faire un écart, je pense qu'il serait souhaitable que dans tous les DOM-TOM les magistrats originaires de métropole restent moins longtemps sur ces territoires. Ils sont trop souvent ressentis comme ayant partie liée avec une des communautés et ils mettent, je dois l'avouer, trop souvent les apparences contre eux. Sans porter atteinte à la très respectable inamovibilité des juges, ne serait-il pas souhaitable qu'au bout de trois ou cinq ans, les indemnités, d'ailleurs opulentes, liées à leur séjour outre-mer leur soient supprimées ?

M. Jacques Myard. Et toc !

M. François Colcombet. On pourrait en effet considérer qu'au bout d'un certain temps les frais inhérents à leur séjour hors métropole ont disparu. Seuls resteraient ceux dont la véritable motivation est vraiment de servir.

M. Jacques Myard. En effet !

M. François Colcombet. La remarque vaudrait d'ailleurs également pour certains magistrats, en particulier du parquet, qui font toute leur carrière au même endroit. Réfléchissons-y avant d'avoir à gérer quelques affaires désagréables qui s'annoncent.

Justice plus crédible, plus proche des citoyens : le souhait ne vaut pas que pour les DOM-TOM. Il vaut pour la métropole. N'hésitons pas à aérer l'institution, à l'ouvrir davantage, à recruter dans tous les milieux de la société et à pratiquer l'échevinage. Juger au nom du peuple français ne doit pas être une formule vide de sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Myard.

M. Jacques Myard. Madame le ministre, c'est un constat : il existe malheureusement aujourd'hui un divorce entre l'opinion publique et la justice. Le citoyen met en doute son impartialité, le justiciable son efficacité, et nous sommes tous concernés, quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons dans cette assemblée. Cela est d'autant plus dramatique qu'un besoin très fort de justice a été exprimé par tous ici, qui n'est pas propre à la France mais qui est la caractéristique de sociétés sophistiquées et évoluées. Cela est d'autant plus dramatique aussi que la justice est l'une des voix de l'Etat, car elle a pour objectif de sanctionner, de réguler et de réprimer si cela est nécessaire. Si l'Etat ne le faisait pas, il perdrait sa raison d'être.

La justice est donc un moyen de réprimer des fautes et de trancher des conflits, tout cela, madame le ministre, au nom d'un seul être, le souverain, comme cela a été justement rappelé par nombre d'orateurs, conformément à l'article III de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ce souverain, lui seul, exprime la loi, soit par la voie de ses représentants, soit par le référendum. C'est pourquoi la justice ne peut pas être un pouvoir. C'est constitutionnellement une autorité, prestigieuse certes, mais seulement autorité. C'est dans ce cadre constitutionnel que se pose la question du parquet, et vous y avez d'ailleurs en partie déjà répondu, madame le ministre. Mais qu'il me soit permis de vous faire part d'un souhait : le parquet doit toujours représenter, au nom de la société, l'intérêt général. Il revient au Gouvernement, comme vous l'avez exposé, conformément à l'article 20 de notre Constitution, d'exprimer une politique pénale et de coordonner son action. Et, excusez-moi du peu, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous, s'il le fait au nom de l'intérêt général, qui peut le plus peut le moins, cela ne me choque pas que, dans des cas déterminés, dès lors que c'est transparent, le Gouvernement donne des instructions particulières dans certains cas d'espèces.

Je parlais de divorce entre la justice et le peuple, car l'impartialité de la justice est mise en cause pour deux raisons principales. D'abord parce que les médias sont entrés dans les prétoires. Or, malheureusement, aujourd'hui, dès lors que vous faites la « une », vous êtes présumé coupable, et la décision de non-lieu ou d'acquiescement est reléguée dans les dernières pages du journal qui vous a accusé par avance. La seule solution réside dans la loi sur la presse : il faut que les médias rétablissent, en temps et en heure, la vérité lorsqu'elle apparaît.

M. Gérard Gouzes. Déposez une proposition de loi !

M. Jacques Myard. Mais il y a plus grave, car la justice, à travers ses magistrats – nous sommes dans une organisation humaine – doit être comme la femme de César : elle ne doit pas être soupçonnée d'être soupçonnable. Or je regrette que la politisation des magistrats, quelle que soit d'ailleurs sa couleur politique, ait pris parfois le pas sur la sérénité de la justice. Il faut être absolument ferme sur ce point car ce n'est pas acceptable. Si, d'aventure, des magistrats se mêlent du débat politique, comme on l'a vu récemment, critiquant par avance des projets de loi qui n'étaient pas encore parvenus sur le bureau de l'Assemblée, ils doivent quitter leur toge. A ce moment-là, ils pourront participer en simples citoyens au débat politique.

Justice inefficace, on en connaît les causes : c'est le manque de moyens. Qu'il me soit ici permis de souligner notamment le manque de moyens de la justice administrative dont vous êtes aussi, ne l'oublions pas, le ministre. Lorsque, au cours d'un colloque récent, le vice-président du Conseil d'Etat a déploré qu'il ne disposait même pas d'un milliard pour l'ensemble des juridictions administratives, j'avoue que les bras m'en sont tombés, car ces juridictions, si importantes pour les relations entre les citoyens et l'administration, sont complètement embouteillées. Cet embouteillage tient bien sûr au manque de moyens, mais aussi, peut-être de notre faute, à la multiplication des recours pour excès de pouvoir, et souvent pour des bagatelles. Il faut donc que des instructions claires soient données et que les procédures abusives soient sanctionnées.

J'ai des doutes également sur la multiplication des possibilités de se constituer partie civile pour se substituer à l'action du parquet. Mais cela est assez difficile à traiter.

Madame le ministre, vous aurez notre soutien – je le dis franchement en ce qui me concerne – dès lors qu'il y aura progrès dans le respect des principes constitutionnels.

M. le président. La parole est à M. André Vallini.

M. André Vallini. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, comme la plupart d'entre vous, j'ai suivi avec beaucoup d'attention toutes les interventions depuis quinze heures. L'une des grandes questions de notre débat sur la justice pourrait se résumer au dilemme suivant : comment faire avancer la démocratie sans faire reculer la République ou encore comment mieux protéger le citoyen sans désarmer l'Etat ?

Ce dilemme est sous-jacent, comme on l'a vu tout au long de l'après-midi, dans le débat sur l'indépendance du parquet, qui est l'un des grands volets de votre réforme, madame le garde des sceaux. Mais ce dilemme existe aussi dans le débat sur la protection des libertés qui est un autre grand volet, tout aussi important, de votre projet.

C'est sur cet aspect que je voudrais centrer mon intervention, et plus précisément encore, sur notre procédure pénale qui ne respecte pas toujours, et pas suffisamment, les principes essentiels, comme le droit à l'assistance d'un avocat, la publicité des débats, leur caractère contradictoire ou encore ce principe fondamental qu'est la motivation des décisions de justice.

S'agissant de ce dernier principe, Louis Mermet a eu raison de rappeler qu'il avait été bafoué dans la procédure qui a abouti à la condamnation d'Henri Emmanuelli.

M. François Colcombet. C'est très vrai !

M. André Vallini. S'il est un grand principe qu'il faut aujourd'hui mieux garantir et qui recoupe tous les autres, c'est celui de la présomption d'innocence.

M. Gérard Gouzes. Eh oui !

M. André Vallini. En fait, ce principe se heurte non seulement, comme on le croit souvent, à la publicité, parfois excessive, donnée par les médias à certaines enquêtes ou à certaines instructions – votre souci, madame le garde des sceaux, de vouloir concilier le respect de la personne et le droit de l'information va dans le bon sens –, mais aussi aux contraintes de la garde à vue comme de la détention provisoire. Dans ce domaine, c'est un équilibre subtil et difficile qu'il faut trouver entre le respect des droits de la défense, d'une part, et l'efficacité de l'enquête et de l'instruction, d'autre part. Cet équilibre subtil, il faut le garantir à tous les stades de la procédure. Au début de la procédure, il faut enfin instituer la présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue. Cette disposition avait été prévue par Michel Vauzelle, en 1993. Mais son successeur, Pierre Méhaignerie, a cru devoir la supprimer alors même que le Conseil constitutionnel avait considéré, la même année, que la présence de l'avocat lors de la garde à vue constituait un droit imprescriptible qui ne peut être supprimé.

Durant la procédure, une autre avancée importante est nécessaire : confier la mise en détention à « un juge impartial, et paraissant tel aux yeux de tous », selon la belle formule que vous avez reprise, madame le garde des sceaux, de la Convention européenne des droits de l'homme. Sur le plan historique, il faut savoir que le droit de la détention provisoire est en réforme quasi permanente sous tous les régimes depuis 1789 : la Constituante, le Directoire, l'Empire, la Monarchie de Juillet, le Second Empire, et sous toutes les républiques. Sous la V^e République, outre les deux grandes lois de 1970 et de 1975 sur le contrôle judiciaire et la motivation des décisions, le Parlement n'a pas cessé de remettre l'ouvrage sur le métier. Qu'on en juge : en 1984, 1985, 1987, 1989, 1993 et en 1996. La loi Badinter de 1985 et la loi Chalandon de 1987 confiaient le placement sous mandat de dépôt à une collégialité, mais ces textes n'ont jamais été appliqués. Si, en 1993, une réforme de Michel Vauzelle, encore lui, confiait la mise en détention provisoire à un juge délégué par le président du tribunal, son successeur, Pierre Méhaignerie, encore lui, a fait abroger cette disposition.

Ainsi, la détention provisoire demeure, à l'heure actuelle, le point noir de la procédure pénale française. Il faut savoir que, chaque année, 60 000 personnes subissent une mise en détention provisoire et que sa durée moyenne ne fait que s'allonger : dans les vingt-cinq dernières années, elle est passée de deux à quatre mois. Sur ce sujet, la France reste très en retard sur ses voisins européens puisque l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Norvège, l'Angleterre, la Suisse et même la Bulgarie connaissent des durées moyennes très en deçà de la durée française.

J'ajoute enfin – et c'est là le plus grave – que la détention provisoire pèse très lourd sur le déroulement de la procédure et surtout sur la condamnation prononcée. Dans une étude récente, des chercheurs ont en effet mis en évidence la corrélation étroite qui existe entre la durée de la détention provisoire et celle de la peine : dans 54 % des cas, la durée de la condamnation couvre celle de la détention provisoire et dans 4 % des cas seulement la durée de la condamnation lui est inférieure.

En définitive, ce débat renvoie à l'ambiguïté du personnage central de notre procédure pénale qu'est le juge d'instruction. Le juge d'instruction, dont les pouvoirs étendus qu'il avait au siècle dernier et qu'il a conservés pour l'essentiel aujourd'hui, avait fait dire de lui à Clemenceau qu'il était l'homme le plus puissant de France dans son ressort. Ce magistrat cumule en fait deux rôles très différents : il est enquêteur lorsqu'il interroge un témoin ou lorsqu'il organise une reconstitution, et il est juge lorsqu'il rend des décisions, notamment sur les libertés. Dans ces conditions, comment peut-il jouer ce rôle d'un arbitre neutre, alors même que la logique des investigations qu'il conduit, de l'instruction qu'il mène, lui impose de bâtir des hypothèses sur la culpabilité des uns ou l'innocence des autres ?

Il faut en finir et confier la mise en détention, comme la mise en liberté, à un autre juge, un juge du siège, qui devra prendre des décisions motivées – j'y insiste – à l'issue de débats publics et contradictoires.

Cette réforme doit s'accompagner d'une autre réforme, tout aussi importante, consistant à imposer dans la loi des délais – butoirs pour les détentions, et même pour les procédures d'enquête et d'instruction, lesquelles se prolongent parfois au-delà du raisonnable, du supportable, et confinent alors à de véritables dénis de justice.

Enfin, comme vous l'avez proposé, madame le garde des sceaux, il faut rendre systématique le droit à l'indemnisation des personnes injustement jetées en prison. Songez qu'elles sont près de 2000, chaque année, à subir ce traumatisme moral et psychologique, ce bouleversement familial et professionnel dont elles n'arrivent pas toujours à se relever.

En conclusion, je reprendrai ma question initiale : comment mieux protéger le citoyen sans désarmer l'Etat ? Si la réalisation de cet objectif semble poser moins de problèmes dans le débat sur la présomption d'innocence que dans celui sur l'indépendance du parquet, c'est peut-être parce que chacun sent bien, chacun sait bien qu'il est temps d'adapter enfin la procédure pénale non pas aux exigences d'une mode, ni même d'une évolution sociale ou politique, mais à une exigence fondamentale de toute justice républicaine : la présomption d'innocence.

Sachez, madame le garde des sceaux, que tous les défenseurs des droits de l'homme seront avec vous dans la réforme que vous voulez entreprendre. Quel beau symbole ce serait si cette évolution pouvait s'amorcer dès cette année, où l'on célèbre la mémoire de l'innocent sans doute le plus célèbre de l'histoire de la République : le capitaine Dreyfus. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Jean-Luc Warsmann. Madame le garde des sceaux, nous abordons aujourd'hui une étape importante d'une réflexion qui a débuté en 1996, grâce à l'impulsion donnée par M. le Président de la République à la nécessaire réforme de la justice. Plusieurs étapes ont déjà été franchies : la constitution de la commission de réflexion sur la justice, présidée par le premier président Truche ; la remise de son rapport ; la communication que vous avez faite, le 29 octobre dernier, en conseil des ministres.

Mais je dois vous dire que votre intervention liminaire m'a quelque peu déçu, ce qui, en soi, est un compliment puisqu'on ne peut l'être que si l'on attend beaucoup. Elle m'a quelque peu déçu car, après ces longues semaines, ces longs mois de réflexion, je m'attendais à ce que nous pas-

sions davantage à l'action, je m'attendais à un calendrier plus précis de réformes plus précises, et pas simplement à l'évocation d'axes et de pistes, un mot que vous avez employé à plusieurs reprises. Je m'attendais à un programme beaucoup plus détaillé et beaucoup plus concret.

Je vais m'efforcer de réagir, en quelques minutes, aux trois principales priorités que vous avez esquissées, et qui sont la reprise intégrale de celles que vous aviez déjà énoncées dans des termes très similaires, en octobre dernier : une justice qui soit davantage au service des citoyens, c'est-à-dire plus rapide et plus accessible ; une justice plus protectrice des libertés ; une justice dont soient garanties l'indépendance et l'impartialité.

Le premier reproche que je serais tenté de vous faire, c'est que vous n'avez pas choisi d'ordre de priorité. « Je vais poursuivre concomitamment ces trois buts », avez-vous dit, et vous avez particulièrement détaillé le troisième, en annonçant pour la fin du premier semestre tous les textes concernant les relations entre le parquet et le Gouvernement. Je ne suis pas convaincu que ce soit opportun car, à mon sens, il ne s'agit pas de la principale priorité : les affaires où ces relations peuvent être en cause ne concernent que 0,01 %, si ce n'est 0,001 % du total. Ce n'est donc pas là l'essentiel, ce n'est pas ce qui répond à l'attente de nos concitoyens.

En outre, vos propositions me semblent complètement inopérantes par rapport aux défauts que vous dites vouloir corriger. Vous prétendez combattre les pratiques des gardes des sceaux et de leurs collaborateurs qui, par téléphone, donneraient des instructions individuelles aux procureurs. Mais c'est déjà illégal ! Les modifications que vous proposez ne changeront donc rien.

Je suis également un peu sceptique quant à la limitation du pouvoir du garde des sceaux de déclencher des poursuites, alors qu'en France de nombreuses administrations : les eaux et forêts, les ponts et chaussées ou le fisc, peuvent le faire. Le garde des sceaux verrait sa possibilité d'intervenir enserrée dans un dispositif d'action directe dont la mise en œuvre me semble extrêmement floue.

M. Jean-Louis Debré. C'est vrai !

M. Jean-Luc Warsmann. Dans certains cas, l'action directe revêtirait de plus un caractère démesuré. Que dire d'un garde des sceaux qui interviendrait directement dans une affaire mineure ?

Pour moi, madame le garde des sceaux, il y a une priorité et une seule dans cette réforme de la justice, celle que demandent les Français : la rapidité. Et je crains que vous ne tombiez dans le défaut d'un certain nombre de gardes des sceaux depuis vingt ans : considérant qu'ils n'avaient pas la volonté, l'inventivité ou les moyens nécessaires pour accélérer le traitement des affaires, ils ont, pour fuir ce vrai problème, lancé quelques petites réformes de procédure ou de réorganisation.

Le principal enjeu est pourtant bien la rapidité. Vous avez cité des exemples de cours d'appel qui fixaient des audiences à 2001 ! On ne peut pas se limiter à ce constat, car un élément n'a pas été suffisamment souligné dans le débat : l'inégalité qu'entraînent de tels retards. En matière civile, par exemple, c'est toujours la partie la plus faible qui en subit les conséquences. Quelle inégalité entre une société qui a son propre service de contentieux et un particulier qui attend des indemnités !

M. François Colcombet. C'est vrai !

M. Jean-Luc Warsmann. Le même raisonnement s'applique en matière de droit du travail ou en matière pénale.

Je pense ainsi que la principale mesure à prendre pour mieux protéger la présomption d'innocence consiste à accélérer le prononcé des jugements. Quand une personne est mise en cause injustement, si elle obtient, huit mois plus tard, un jugement de relaxe, le mal est moindre. Mais, aujourd'hui, la suspicion dure plusieurs années, car c'est le temps nécessaire pour que l'affaire vienne en jugement.

Nous devrions donc commencer par les mesures les plus simples, celles qui concernent la rapidité. Elles recouvrent les problèmes de recrutement, sur lesquels nous nous sommes déjà exprimés la semaine dernière, et les simplifications de procédures. Mais ces bonnes réformes qui permettent de simplifier ou d'accélérer, vous n'avez pas l'intention de les engager aujourd'hui. Vous allez au contraire vous lancer dans des réformes coûteuses, alors que vous n'en avez pas les moyens.

M. le président. Mon cher collègue, il faut conclure !

M. Jean-Luc Warsmann. J'en ai presque terminé, monsieur le président.

Ma crainte, dans cette affaire, c'est que vous ne soyez en train de vous piéger vous-même. Car, faute de moyens disponibles pour ces réformes-là, vous risquez d'être contrainte d'économiser ailleurs en désorganisant.

Ma crainte concerne également la carte judiciaire. J'ai peur que, pour trouver les moyens dont vous avez besoin, vous ne soyez amenée à prendre, en la matière, des mesures qui ne soient pas favorables à l'intérêt général, même si, bien sûr, la carte judiciaire nécessite des aménagements.

Je conclurai en citant un exemple. Ce matin, j'ai assisté à l'audience de rentrée du conseil des prud'hommes de mon département. Un magistrat m'a indiqué que le regroupement des conseils de prud'hommes avait entraîné une diminution du nombre de recours dans les secteurs où ils avaient été dissous. Cela signifie que, là où l'on supprime des juridictions, on porte atteinte aux droits des justiciables.

Restez prudente, madame le garde des sceaux, car il y a un équilibre à trouver, dans l'organisation du service public de la justice, entre l'intérêt général et la défense des droits des justiciables.

Mme Nicole Catala. Très bien !

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

Mme Christine Lazerges. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, au terme de ce long débat sur la justice, les choses sont claires : la justice est une priorité pour les socialistes. Nous venons de décliner ce principe en divers domaines : le budget, le recrutement et la formation des magistrats, le statut du parquet et le refus des instructions individuelles, la justice au quotidien, la défense des libertés.

Nous avons aussi parlé de la garde à vue et de la détention provisoire. En matière pénale, j'ajoute que, comme l'a rappelé Louis Mermaz, nous sommes très attachés à l'institution, un jour prochain, d'une procédure d'appel pour les affaires criminelles.

Mais j'insisterai, quant à moi, sur les deux attentes essentielles des citoyens : d'une part, une justice accessible et de proximité, c'est-à-dire plus proche du justiciable ; d'autre part, une justice qui soit perçue par tous comme indépendante, qui n'apparaisse pas assujettie au pouvoir, qui soit plus loin du pouvoir en ce qui concerne l'instruction des affaires individuelles.

Une justice plus proche du justiciable, disais-je, c'est une justice accessible et de proximité. Je ne veux pas dire que la justice soit toujours difficilement accessible et ne soit jamais de proximité. Mais dans un pays où les magistrats sont de cette qualité, la justice pourrait être encore plus accessible, plus compréhensible, plus lisible, donc encore plus proche.

Nous avons considérablement avancé lorsque nous avons, nous socialistes, réformé l'aide juridique et l'aide juridictionnelle en 1991. Mais nous devons encore en améliorer le fonctionnement.

En matière pénale, nous devons développer les droits des victimes qui, par deux lois successives, en 1983 puis en 1990, lorsque nous étions au gouvernement, ont déjà fait un bond considérable en avant. Mais trop peu de victimes savent qu'en cas d'atteinte à leur intégrité corporelle, lorsqu'il en résulte une incapacité de travail de plus d'un mois, elles ont droit à une réparation intégrale. Pour une meilleure information et une meilleure écoute des victimes, il faut conforter le réseau des associations d'information et d'aide aux victimes, souvent initiées, d'ailleurs, par des magistrats.

Une justice non seulement plus accessible mais aussi de proximité, voilà qui ne signifie pas qu'il faut un tribunal par chef-lieu de canton, mais voilà qui signifie qu'il faut, d'une part, retravailler la carte judiciaire et, d'autre part, développer considérablement toutes les réponses alternatives qui permettent souvent un meilleur ajustement des solutions aux conflits. Ce que nous voulons, c'est bien que les solutions aux conflits, de quelque nature qu'ils soient, soient aussi ajustées que possible.

Je pense à la médiation pénale de l'article 41, alinéa 6, du code de procédure pénale. Cette médiation, vous le savez, peut être judiciaire, c'est-à-dire exercée directement par un magistrat du parquet, mais elle peut aussi être effectuée sous contrôle judiciaire lorsque le procureur de la République décide d'en confier l'exercice à une association. Le développement de ces associations doit être favorisé au maximum. Elles sont soutenues par le ministère de la justice ; elles doivent l'être aussi par les collectivités territoriales – ce qui n'est pas toujours le cas – dans le cadre des contrats d'action de prévention, par exemple.

Conciliation et médiation permettent à la parole de circuler, au lien social de se restructurer. Etymologiquement, dans le mot « justice » il y a *jus*, le droit, mais il y a aussi l'idée d'ajustement. Le bon juge, c'est le bon ajusteur. Sous sa tutelle, la médiation pénale, pour reprendre cet exemple, sera une solution parfaitement ajustée, qui peut être comprise des parties, qui peut être pacificatrice. Un bon jugement, une bonne décision est une décision pacificatrice, et je ne suis pas sûre que tel ait été le cas pour les violences récentes des jeunes. Vous comprendrez pour quelles raisons je ne veux pas parler, aujourd'hui, de la délinquance des mineurs.

Ce n'est là que l'un des aspects d'une politique volontariste de développement d'une justice plus proche du citoyen, à laquelle nous sommes, nous socialistes, pour des raisons idéologiques mais aussi pragmatiques, inconditionnellement attachés.

La justice doit être plus proche des citoyens, mais aussi, dans certains cas, plus loin du pouvoir politique. Cela ne veut pas dire que le ministère de la justice doive renoncer à la politique pénale. Mais cela implique sans doute qu'il n'y ait plus d'instructions dans les affaires individuelles.

Déjà, en 1994, deux députés de l'actuelle opposition – mais je n'en vois plus guère pour écouter ce que disaient leurs prédécesseurs – ...

M. le président. Pour ce qui est de la répartition entre majorité et opposition, je ne vois guère de différence !

Mme Christine Lazerges. ... déclaraient dans une interview au *Monde* : « Il est temps que le ministère de la justice ne soit plus le ministère de la tutelle politique mais qu'il devienne enfin le ministère de la loi. » Il s'agissait de Charles Millon, alors président du groupe UDF à l'Assemblée nationale, et de Jean-Jacques Hyest.

Oui, il est grand temps et c'est très exactement ce que propose la réforme globale du garde des sceaux.

Pourquoi et comment le ministère de la justice ne sera-t-il plus le ministère de la tutelle politique ? Pourquoi et comment sera-t-il quand même un ministère ayant une politique forte ?

On l'a dit et redit, la crise de confiance des Français envers l'institution judiciaire est réelle. Le soupçon s'est installé. Il faut mettre fin à cette crise. Il faut lever le soupçon tout en conservant ce qui fait la richesse du système judiciaire français et son originalité : des magistrats du siège et du parquet ayant reçu la même formation et qui, avec notre réforme, auront aussi le même statut.

L'autorité judiciaire – et non pas le pouvoir judiciaire, nous sommes largement d'accord sur ce point – est un service public qui laisse à ses acteurs magistrats une marge d'appréciation qu'il faut préserver par le principe de l'opportunité des poursuites au début de la chaîne pénale, et par le pouvoir de personnalisation de la sanction au stade du prononcé de la peine puis de son exécution.

Comme on a pu le dire, nous tirons aujourd'hui les leçons non pas de quelques années, mais de décennies d'errance en matière d'utilisation des instructions individuelles. Et si nous nous interrogeons sur le statut des magistrats et sur le principe des instructions, c'est justement parce que nous ou nos prédécesseurs avons erré dans ce domaine.

Aujourd'hui, l'article 36 du code de procédure pénale prévoit et encadre les instructions individuelles. Il n'y est fait allusion qu'aux instructions de poursuivre. Depuis une loi de 1993, significative d'ailleurs de l'inquiétude que faisaient naître ces instructions, elles doivent être écrites et versées au dossier. Le Parlement n'avait pas exigé à l'époque qu'elles fussent motivées, ce qui est sans doute dommage.

Concrètement, le problème n'était pas la fréquence de ces injonctions mais le type d'affaires dans lesquelles elles intervenaient. J'emploie volontairement l'imparfait puisque l'actuel ministre de la justice n'utilise pas d'instructions dans les affaires individuelles. Elles intervenaient auparavant dans les affaires politico-économiques, celles que les médias mettent sur le devant de la scène. Bien que statistiquement marginales, elles étaient donc mises en œuvre dans des hypothèses où elles confortaient le soupçon.

Je pense pouvoir affirmer que les instructions dans des affaires individuelles n'ont jamais servi à imprimer une politique criminelle. Leur objet était autre : il s'agissait d'influer sur le cours de la justice. Personne d'ailleurs ne le nie. C'est pourquoi les supprimer ne revient pas à se priver de politique pénale, de politique criminelle ou de politique judiciaire. C'est autrement que s'élabore et se transmet la politique du garde des sceaux.

Pour réconcilier les Français avec leur justice – c'est de cela qu'il est question, et c'est cela qui nous inquiète, nous socialistes – il faut qu'elle soit une justice de proximité, mais aussi une justice impartiale : c'est une vertu, et indépendante : cela relève d'un statut. Il nous faut donc travailler aussi à améliorer le statut.

Si l'ampleur du soupçon avait été comprise plus tôt, peut-être aurait-il suffi de modifier l'article 36 du code de procédure pénale en précisant, par exemple, que les instructions ne peuvent avoir pour objet le classement d'une affaire ou pour effet de différer la mise en mouvement de l'action publique. Mais, aujourd'hui, le malaise est trop important.

M. Arnaud Montebourg. Très juste !

Mme Christine Lazerges. Il faut donc faire appel à la chirurgie. Il faut amputer le code de procédure pénale de cet article 36, mais ce sera sans incidence, je crois l'avoir démontré, sur la politique du garde des sceaux.

Il faut aussi modifier la composition du Conseil supérieur de la magistrature et le statut des magistrats du parquet en ce qui concerne leur nomination.

Il serait plus qu'audacieux de procéder à l'une des réformes sans engager l'autre car elles sont incontestablement liées. Il faut même considérer que la réforme constitutionnelle est un préalable à celle du code de procédure pénale sur cette question. La balle est donc dans le camp du Président de la République.

Le projet que nous soutenons aussi fortement que nous le pouvons, dans une très grande unité au sein du parti socialiste, prévoit que tous les magistrats du parquet, y compris les procureurs généraux, seront nommés sur proposition du garde des sceaux, après avis conforme d'un CSM recomposé. Je n'entre pas dans les détails car il en a déjà été suffisamment question.

A propos de la reconstitution du CSM, la commission Truche a formulé diverses propositions. Mme le garde des sceaux nous a donné les siennes. Tout cela correspond à la volonté de lever ce soupçon dont nous avons parlé.

Il conviendra également de prévoir un dispositif plus net, plus clair, plus ferme, plus volontariste permettant d'imprimer une politique bien définie. A cet égard ont été évoqués des circulaires, des directives générales précises, des réunions avec les procureurs généraux, le droit d'action propre du garde des sceaux, le recours contre les décisions de classement sans suite, la responsabilité des magistrats... Toutes ces propositions devront être prises en considération dans cette réforme globale, audacieuse, indispensable, que nous attendons et dont l'objectif final est de réconcilier les Français avec leur justice. Il s'agit de leur rendre foi dans leur justice. En voulant restaurer cette confiance dans la justice, nous manifestons en même temps notre confiance dans les magistrats. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala, dernier orateur inscrit.

Mme Nicole Catala. Il n'est pas aisé de prendre la parole à la fin d'un débat aussi nourri au cours duquel ont été balayées la plupart des facettes de cette réforme de la justice dont nous avons beaucoup entendu parler depuis un an, surtout depuis quelques mois. Je ne prétends d'ailleurs nullement pouvoir apporter des éléments décisifs en quelques minutes, surtout après les inter-

ventions de tant de brillants orateurs. Je me bornerai donc à revenir sur quelques-uns des problèmes qui se posent à nous.

La première question, fondamentale, est celle des rapports entre le parquet et le ministre de la justice. A cet égard, vous avez évoqué, madame le garde des sceaux, une réforme profonde consistant à changer le mode de nomination des magistrats du parquet en modifiant parallèlement la composition du CSM. Cela ne me rassure qu'à moitié, parce que je suis fondamentalement attachée au maintien des liens entre le ministre et les membres du parquet. En effet, je considère que l'autorité politique que vous représentez est hautement responsable du bon fonctionnement de la justice pénale dans ce pays. Je me demande donc si le désir de ne plus donner d'instructions individuelles ne constitue pas une manière de vous laver les mains face à la difficulté de certains dossiers. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste.*)

Le ministre doit assumer pleinement la conduite de la politique pénale. Certes vous l'assumez et vous l'assumerez par les directives collectives que vous donnez et que vous donnerez au parquet, mais ne faut-il pas conserver la possibilité de donner exceptionnellement, dans certains cas, des instructions individuelles ? Certains de vos prédécesseurs – je pense à M. Jean Foyer, qui a été garde des sceaux dans une période particulièrement troublée de notre histoire – ont clairement affirmé devant la commission Truche qu'ils avaient eu besoin de donner des instructions, par exemple dans des affaires concernant l'OAS. Sans instructions précises, elles n'auraient peut-être pas été réglées convenablement.

Je ne suis donc pas convaincue que vous suiviez la bonne direction en la matière. Mais, après tout, il s'agit d'une directive que vous vous êtes donnée à vous-même, madame le garde des sceaux, et je m'incline devant votre choix qui n'engage que vous.

Par ailleurs je tiens à rappeler que le souci de transparence que vous avez évoqué au sujet du parquet a d'abord été porté et exprimé dans cet hémicycle par l'orateur que je suis ce soir devant vous. En effet, lorsque nous avons débattu dans cet hémicycle de certains aspects de la réforme de la procédure pénale au mois de novembre 1992, l'obligation pour le garde des sceaux de donner des instructions par écrit n'a été introduite dans la loi que grâce à l'adoption d'un amendement que j'avais déposé. M. Vauzelle, qui exerçait alors les fonctions de garde des sceaux, s'était montré fort réticent.

Pour s'opposer à mon amendement qui tendait à faire en sorte que ces instructions soient écrites et motivées, il avait indiqué : « Je pourrais à la rigueur admettre l'exigence d'instructions écrites, mais à condition que les mots "et motivées" soient supprimés, pour ne pas obliger le ministre de la justice à motiver l'approbation des propositions qui lui sont faites par les procureurs généraux. »

M. Gérard Gouzes. Depuis, il y a eu M. Méhaignerie et M. Toubon !

Mme Nicole Catala. Vous participiez à ce débat, monsieur Gouzes !

M. Gérard Gouzes. Oui, mais depuis il y a eu M. Méhaignerie et M. Toubon !

M. Jean-Luc Warsmann. Oh !

M. le président. Laissez Mme Catala poursuivre !

Mme Nicole Catala. Nous n'allons pas reprendre la chronologie des différentes réformes, monsieur Gouzes. Je voulais simplement rappeler, pour qu'il soit rendu à

César ce qui est à César, que c'est nous qui, à l'époque, avons exprimé et fait aboutir ce souci de transparence. Depuis, les instructions du garde des sceaux se donnent par écrit.

J'en viens à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Je ne sais pas ou, en tout cas, je n'ai pas très clairement compris, comment vous envisagiez de faire désigner les magistrats qui siégeront dans sa nouvelle composition. Or aucun des modes de désignation habituellement utilisés pour le choix de ces magistrats n'est pleinement satisfaisant : le tirage au sort peut faire émerger des personnalités controversées ; l'élection, on le sait bien, aboutit ou peut aboutir au corporatisme dont nous ne voulons ni les uns ni les autres.

Dans ces conditions, pourquoi n'accepteriez-vous pas d'instaurer le système à double degré, que j'avais proposé il y a quelques années mais qui n'a pas été retenu ? Il consisterait à faire élire, dans chaque ressort de cour d'appel, un certain nombre de magistrats pour obtenir, à l'échelon national, un nombre deux à trois fois supérieur à celui des magistrats appelés à siéger au sein du CSM. Les intéressés choisiraient ainsi ceux de leurs pairs en qui ils auraient pleinement confiance. Ensuite, dans ce vivier de magistrats, on pourrait tirer au sort le nombre nécessaire.

M. le président. Madame Catala, je vous demande de conclure.

Mme Nicole Catala. Je termine, monsieur le président.

Ce système, qui ne présente pas les inconvénients des autres formules, mériterait d'être étudié.

Enfin, je souhaite que vous dégagiez très rapidement les moyens nécessaires au renforcement de l'institution judiciaire et que vous étudiiez tous les modes alternatifs du règlement des conflits. Il faudrait surtout que vous mettiez en œuvre aussi vite que possible les propositions formulées par M. le président Coulon dans son rapport. Tous les justiciables y trouveraient matière à se réjouir.

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

Mme le garde des sceaux. Je serai brève, monsieur le président, afin que vous puissiez lever la séance à vingt et une heures, en vous remerciant d'avoir bien voulu accepter de prolonger ainsi le débat.

Je suis extrêmement satisfaite et touchée de la hauteur de vue et de la tenue de ce débat. Il aurait pu dérapier, donner lieu à l'expression de reproches ou d'invectives. Tel n'a pas été le cas et chacun a fait un effort de réflexion, de compréhension et, surtout, de propositions.

Je ne reviendrai pas sur certaines interventions excellentes comme celles de Christine Lazerges ou d'Arnaud Montebourg qui ont, mieux encore que je n'aurais su le faire, exprimé la philosophie et l'esprit de ma réforme : celle d'André Vallini qui nous a livré une réflexion que je partage sur la détention provisoire ; celle de François Colcombet sur la formation des magistrats, sujet extraordinairement important qu'il faudra approfondir rapidement ; celle de Jacques Floch sur le fonctionnement concret des juridictions ; ou celle de M. Pagnol sur la délinquance des jeunes, car nous avons peu de temps.

Madame Catala, j'ai déjà répondu aux remarques que vous avez formulées à propos du parquet alors que vous n'étiez pas dans l'hémicycle, mais je vous remercie de vos autres observations.

L'espace judiciaire européen, qu'ont évoqué MM. Albertini, Braouezec et Gérard Gouzes, est un élément crucial et fondamental dans lequel nous devons assurer l'harmonie au pénal comme au civil.

Dans le domaine pénal, la principale question est celle de l'extradition qui est l'un des instruments essentiels de l'entraide pénale. Sachez que j'ai pris l'engagement – et je m'emploierai à le faire respecter – que la France ratifierait rapidement la convention de l'Union européenne qui tend à la simplification des procédures d'extradition. Nous avons, en effet, besoin d'un véritable espace judiciaire européen afin que les juges puissent s'entraider. Nous devons d'ailleurs favoriser autant qu'il est possible les échanges de juges.

Trois avancées récentes me paraissent très importantes : la convention de l'OCDE sur la répression de la corruption qui prévoit, pour la première fois, des sanctions pénales en cas de corruption financière dans les contrats commerciaux internationaux ; la convention du Conseil de l'Europe qui a été signée avant-hier sur l'interdiction du clonage des êtres humains ; et la coopération engagée avec les partenaires du groupe des Huit, à l'initiative de mon homologue américaine Janet Reno, sur l'usage détourné des nouvelles technologies, en particulier d'Internet.

Gérard Gouzes a eu raison d'insister sur la coopération en matière civile dans l'espace européen au sein duquel les gens voyagent de plus en plus, se marient, font des enfants. En conséquence, les situations dramatiques se multiplient, car comment divorce-t-on lorsqu'on est de deux nationalités différentes ? C'est pourquoi je suis heureuse d'avoir pu donner mon accord, comme nos quatorze partenaires, à la première convention européenne qui permettra de désigner un juge et un seul, même si les époux sont dans deux pays différents, et d'imposer la reconnaissance, dans tous les autres pays, des décisions prises dans l'un des pays de l'Union.

Gérard Gouzes a aussi beaucoup insisté, à juste titre, sur la justice au quotidien. Vous avez d'ailleurs été nombreux à citer le rapport Coulon, en dernier lieu Mme Catala. Il est indéniable que nous devons non seulement moderniser nos lois, nos règlements, mais aussi et surtout modifier le fonctionnement des juridictions. Gérard Gouzes a cité des exemples très concrets. Sachez que je veux m'attaquer à ce chantier.

Quant au rapport Coulon, j'ai repris plusieurs de ses propositions – en tout cas les principales d'entre elles – dans le projet de réforme dont je vous ai parlé, à commencer par les contrats de procédure, l'exécution immédiate, le caractère exécutoire des décisions de première instance et l'élévation de la compétence des tribunaux de première instance.

Je terminerai en formulant deux réflexions.

La première concerne la justice administrative sur laquelle Jacques Myard a eu raison d'insister. En effet elle ne doit pas rester à l'écart de la réforme. J'ai donc demandé au vice-président du Conseil d'Etat de faire en sorte qu'elle puisse apporter sa pierre à une plus grande rapidité de la justice. Un groupe de travail a été créé qui devrait rendre son rapport en mars 1998. Je rappelle d'ailleurs que son budget augmente de 7 % cette année, c'est-à-dire davantage que celui du budget général de la justice.

La seconde porte sur la justice dans les départements d'outre-mer qu'ont évoquée Mme Bello et M. François Colcombet. Elle pose effectivement des problèmes déli-

cats, auxquels nous ne pouvons pas rester indifférents. On a ainsi pu relever des problèmes concrets dans le fonctionnement des juridictions, des abus, peut-être.

Je veux tout de même indiquer à Mme Bello, que j'ai écoutée avec beaucoup d'attention, que la justice a heureusement déjà commencé à changer, outre-mer, même si cela paraît insuffisant à ses yeux. Ainsi, en 1991, trois magistrats ont été mis à la retraite d'office dans l'île de la Réunion. Nous nous efforçons de renouveler ses cadres et vous savez, madame Bello, – je suis très heureuse de le souligner – que l'île de la Réunion compte dix-sept maisons de la justice et du droit. C'est dire que, parfois, dans nos départements d'outre-mer, on peut être en avance sur la métropole.

Sur votre demande de commission d'enquête, je veux préciser comment j'analyse les choses.

D'abord, il faut savoir de quoi nous parlons : s'il s'agit du fonctionnement du service public de la justice, le projet de commission d'enquête peut être examiné ; s'il s'agit de critiquer des comportements de juges qui révéleraient une certaine partialité ou constitueraient des violations de la loi, le garde des sceaux peut être saisi, puis saisi à son tour le Conseil supérieur de la magistrature réuni en formation disciplinaire ; en revanche, s'il s'agit de critiquer des décisions de justice, qu'il soit question de corruption ou de violence, je ne peux pas vous suivre. En effet les rapports du Parlement et de la justice sont trop sensibles pour être traités dans l'improvisation. Toutefois, les éventuelles dérives feront l'objet d'enquêtes de l'inspection des services judiciaires.

Telles sont les indications que je voulais vous donner, madame Bello, après vous avoir entendue une nouvelle fois sur cet important sujet.

Avant de terminer, je tiens à revenir sur les propos de M. Devedjian concernant mon attitude vis-à-vis du procureur de Strasbourg. Il y a décelé une contradiction avec les principes que j'ai affirmés cet après-midi.

Je lui réponds simplement que l'unité de la politique pénale exige de chacun sang-froid et maîtrise de ses propos et que si le garde des sceaux n'intervient pas dans les décisions individuelles de poursuite, il n'en est pas de même lorsqu'est en cause la conduite par les pouvoirs publics de la politique judiciaire en cas de violences urbaines. J'ai été navrée de constater que M. Devedjian pouvait confondre les deux.

Si, localement, des difficultés apparaissent entre la justice et la police – tel est bien parfois le cas – il revient aux autorités locales de s'en occuper. Si elles n'arrivent pas à les surmonter, les ministères compétents doivent être alertés et intervenir.

Comme je l'ai fait en cette occasion, vous me verrez agir ainsi chaque fois que cela sera nécessaire pour garantir non seulement l'autorité et l'efficacité de la justice, mais aussi l'autorité et l'efficacité de l'Etat, dans l'intérêt des justiciables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. Le débat est clos.

3

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 15 janvier 1998, de M. Gérard Terrier, un rapport n° 634, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur les propositions 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 (n° 382),

– de M. Armand Jung, relative au régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle (n° 377).

J'ai reçu, le 15 janvier 1998, de M. Henri Nayrou un rapport, n° 635, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur la proposition de loi de M. Didier Migaud portant diverses mesures urgentes relatives à la sécurité et à la promotion d'activités sportives (n° 599).

4

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 15 janvier 1998, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la nationalité.

Ce projet de loi, n° 633, est renvoyé 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.

5

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 15 janvier 1998, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à diminuer les risques sanitaires liés à l'exposition à la musique amplifiée.

Cette proposition de loi, n° 637, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

6

COMMUNICATION RELATIVE AUX ASSEMBLÉES TERRITORIALES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre en date du 14 janvier 1998, relative à la consultation des assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.

Cette communication a été transmise à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mardi 20 janvier 1998, à dix-heures trente, première séance publique :

Questions orales sans débat ;

Fixation de l'ordre du jour.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi organique, n° 632, portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, n° 397, relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

Mme Frédérique Bredin, rapporteur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 622).

A vingt et une heures, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt et une heures.)

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

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

Il résulte d'une lettre de M. le ministre des relations avec le Parlement, communiquée à l'Assemblée le 15 janvier 1998, que l'ordre du jour est ainsi modifié :

Mardi 20 janvier 1998 :

Le matin, à 10 h 30 :

Questions orales sans débat.

L'après-midi, à 15 heures, après les questions au Gouvernement, et le soir, à 21 heures :

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi organique portant recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et modifiant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire (n° 632).

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs (nos 397 et 622).

**CONVOCATION
DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS**

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 20 janvier 1998**, à 10 heures, dans les salons de la présidence.

QUESTIONS ÉCRITES

M. le président a pris acte que des réponses ont été apportées aux questions écrites, ci-après, signalées le 5 janvier 1998 :

N° 220 de M. Jean-Luc Reitzer à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Jeunes – insertion professionnelle – apprentis – bilan).

N° 1836 de M. Henri Cuq à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Travail – salaires – bulletins de salaires – congés de maladie – mention – conséquences).

N° 1884 de M. Jean-Luc Reitzer à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Travail – médecine du travail – effectifs de personnel – médecins).

N° 2449 de M. Denis Jacquat à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Sécurité sociale – cotisations – séparation – divorce – remboursement des cotisations de l'ex-conjoint).

N° 3446 de M. Michel Hunault à M. le ministre de l'intérieur (Collectivités territoriales – assemblées locales – exécutifs – avantages en nature – autorisation budgétaire).

N° 4423 de M. Jacques Blanc à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Enseignement supérieur – professions de santé – infirmiers – instituts de formation – financement).

N° 4902 de M. René Mangin à M. le ministre de l'intérieur (Automobiles et cycles – cyclomoteurs – immatriculation – perspectives).

N° 5134 de M. François Liberti à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (Impôts locaux – taxe d'habitation – calcul).

N° 5266 de M. Denis Jacquat à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Professions sociales – auxiliaires de vie – recrutement – perspectives).

N° 5400 de M. André Aschieri à Mme le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Produits dangereux – amiante – désamiantage – déchets – traitement).

N° 5402 de M. Jacques Blanc à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche (Santé – alcoolisme – loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 – application – conséquences – viticulture).

N° 5540 de Mme Martine David à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Retraites : généralités – annuités liquidables – service national – prise en compte).

N° 5581 de M. André Vallini à Mme le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement (Publicité – affichage – réglementation).

N° 5582 de M. Michel Vauzelle à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Emploi – contrats emploi solidarité – réglementation).

N° 5597 de Mme Nicole Bricq à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Handicapés – établissements – adultes – maintien – financement).

N° 5606 de M. Jacky Darne à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité (Étrangers – fonds d'action sociale – statut).

N° 5611 de Mme Laurence Dumont à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (Impôts et taxes – politique fiscale – associations caritatives).

N° 5711 de Mme Christiane Taubira-Delannon à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (DOM - Guyane : développement – institut d'investissement – création – perspectives).

*Ces réponses seront publiées au Journal officiel,
Questions écrites du lundi 19 janvier 1998*