

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ SANTINI

1. **Conseil supérieur de la magistrature.** – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 2).

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2)

M. Jean-Pierre Michel.

2. **Opposition à une demande d'examen selon la procédure d'examen simplifiée** (p. 3).

3. **Conseil supérieur de la magistrature.** – Reprise de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 4).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 4)

MM. Louis Mermaz,
Jean-Louis Debré,
Georges Hage,
Pierre Albertini,

Mme Christine Lazerges,
MM. François Colcombet,

Philippe Houillon,
Gérard Gouzes,
Serge Blisko.

Clôture de la discussion générale.

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

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 23)

Articles 1^{er} et 2. – Adoption (p. 23)

Renvoi des explications de vote et du vote à la prochaine séance.

4. **Dépôt de propositions de loi** (p. 23).

5. **Dépôt d'un rapport** (p. 24).

6. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 24).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ SANTINI, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à dix-neuf heures.*)

1

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature (n^{os} 835 et 930).

Discussion générale

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

M. Jean-Pierre Michel. Madame la ministre de la justice, le projet de loi constitutionnelle que vous nous présentez est très important. Tout d'abord, il ne modifie qu'avec précaution l'équilibre constitutionnel. Ensuite et surtout, il touche au délicat équilibre des pouvoirs en remettant en cause, d'une certaine manière, les rapports entre l'autorité judiciaire et le pouvoir exécutif. Enfin, comme l'a dit M. le rapporteur, ce projet est le premier étage d'une fusée qui en comportera d'autres, notamment celui relatif à l'organisation des rapports entre le parquet et le pouvoir politique. Ainsi, cette réforme de la Constitution, en donnant aux membres du parquet l'indépendance complète, tant pour leur carrière que pour leur nomination, aura des conséquences notables.

Certes, je ne veux mettre en cause ni vos intentions, qui sont bonnes, ni les efforts louables que vous faites depuis votre arrivée à la chancellerie pour redonner à nos concitoyens une confiance dans la justice qui a été éteinte ces dernières années.

Mais votre projet, madame la ministre, est, en fait, une fausse bonne idée, en tout cas, une idée médiatisée, selon laquelle les procureurs devraient être indépendants. Le pouvoir politique n'aurait plus aucune influence sur la nomination ni sur la carrière des parquetiers. Ceux-ci, totalement indépendants, seraient alors libres de répondre comme il leur plaira aux sollicitations, recommandations et autres circulaires que vous leur adresserez. A ce titre, je crois votre réforme dangereuse pour les institutions républicaines.

Au demeurant, si une telle réforme est à l'ordre du jour, ce n'est pas tant parce que les plus hautes autorités de l'Etat l'ont réclamée, mais plutôt, disons-le très clairement, parce que les gouvernements successifs, de gauche comme de droite, sont intervenus dans des procédures particulières pour protéger des amis. Bien entendu, cela est inacceptable et a fait peser le soupçon sur l'ensemble du fonctionnement de l'institution judiciaire. En réalité, je m'interroge sur le bien-fondé d'une réforme aussi importante pour pallier les dysfonctionnements qui se sont produits dans des affaires somme toute fort peu nombreuses par rapport à l'ensemble du contentieux pénal ?

En effet, de mon point de vue, donner une indépendance totale au parquet – car c'est bien ce que fera le Parlement réuni éventuellement en congrès à Versailles – n'a aucun sens dans un système d'opportunité des poursuites. Dans un système de légalité des poursuites, on pourrait peut-être le concevoir. Mais dans un système d'opportunité des poursuites, sur lequel je ne crois pas nécessaire de revenir, parce qu'il donne une certaine souplesse à l'action publique, le corps des procureurs ne peut être indépendant du pouvoir politique.

Il est normal – je le dis comme je le pense même si cela va à l'encontre d'idées abondamment répandues aujourd'hui – que le pouvoir exécutif puisse se servir de l'institution judiciaire pour faire appliquer sa politique générale. Ainsi, il y a une trentaine d'années, lorsque les gouvernements ont voulu mettre en place une politique de protection de l'environnement, un certain nombre de circulaires ont demandé aux parquetiers d'appliquer les lois très strictement, de procéder à des réquisitions, et même de prononcer des peines de prison fermes, à l'encontre des entreprises polluantes. Petit à petit, l'institution judiciaire est venue appuyer une politique gouvernementale qui ne s'est pas démentie depuis lors, et qui s'est même renforcée.

Il me paraît également normal que le pouvoir politique intervienne, y compris dans des affaires particulières, puisque nous sommes dans un régime d'opportunité des poursuites. Encore un exemple : lorsque Mme Veil préparait sa loi sur la dépenalisation de l'avortement, une circulaire d'un de vos prédécesseurs, madame la ministre, a demandé au parquet de ne plus poursuivre les femmes qui se faisaient avorter, bien qu'elles soient en infraction. Une telle intervention dans des procédures particulières était légale, puisque le pouvoir s'appuyait sur le principe de l'opportunité des poursuites.

De même, avant que les chèques sans provision ne soient très largement dépenalisés, le garde des sceaux de l'époque, devant l'amoncellement de ce contentieux et l'impossibilité pour le pouvoir judiciaire d'y répondre, est intervenu auprès des procureurs pour qu'ils classent sans suite, en fonction d'un certain nombre de critères, les affaires dans lesquelles des infractions étaient constatées.

Autre observation : les procureurs de la République ne sont pas seulement des magistrats. Ce sont aussi des fonctionnaires. Le procureur de la République d'une ville chef-lieu de département, c'est le directeur d'une admi-

nistration déconcentrée. A ce titre, il participe, avec le préfet ou avec d'autres fonctionnaires de l'Etat, à des opérations de sécurité routière, de sécurité dans les quartiers, à des conférences de presse, etc. Le procureur de la République a également des pouvoirs purement administratifs, qu'il exerce bien sous la dépendance du garde des sceaux. Lorsqu'il sera totalement indépendant, au nom de qui exercera-t-il son pouvoir de tutelle, de contrôle et de discipline sur les officiers ministériels ? Au nom de qui ce fonctionnaire, directeur d'une administration déconcentrée, visitera-t-il les établissements pénitentiaires, ou les établissements psychiatriques ?

Pour toutes ces raisons, l'indépendance des parquets est une aberration. Certes, des problèmes existent, qui ont été évoqués avant que la séance ne soit malheureusement interrompue, en ce qui concerne notamment l'image que donne l'institution judiciaire, et surtout la perception qu'en ont nos concitoyens. Mais, votre projet, madame la ministre, je le dis très posément, fait fausse route. Renforcer l'unité de la magistrature, comme l'indique son exposé des motifs, ne répond en fait qu'à une demande très corporatiste du corps des magistrats, demande que l'on peut comprendre, mais qui, de mon point de vue, ne répond pas du tout à la question posée.

Je crois en effet que si une rupture doit être opérée, ce n'est pas entre le pouvoir politique et le parquet, mais entre le parquet et le siège, et qu'il faut revenir sur l'unité du corps judiciaire. En fait, les procureurs et les juges exercent des métiers totalement différents. Je remarque d'ailleurs que l'indépendance totale des juges, qui, elle, est souhaitable, et qui doit être renforcée et améliorée à chaque instant, ne le sera pas du fait de l'indépendance du parquet, bien au contraire. La confusion, à mon avis, se fera au détriment des juges du siège.

Par contre, si le parquet est mis à sa vraie place, c'est-à-dire à une place hiérarchiquement subordonnée au pouvoir politique et au garde des sceaux, les juges seront alors véritablement plus indépendants, et le Conseil supérieur de la magistrature réglera, comme il le fait aujourd'hui, leur nomination et leur carrière.

Au surplus, vouloir régler le statut des magistrats avant de se pencher sur la réforme de la procédure pénale, n'est-ce pas mettre la charrue devant les boeufs ? Certes, vous avez exposé, dans votre intervention très complète, madame la ministre, les grandes lignes de la réforme de la procédure pénale que vous projetez. Si celle-ci va dans le bon sens, ce n'est pas, il faut bien le dire, une réforme d'ensemble. Pour ma part, je considère qu'il faut aller, progressivement sans doute, vers une procédure pénale de type accusatoire et que le parquet et la défense soient placés sur le même plan, y compris d'ailleurs dans les salles d'audience. Le juge, totalement indépendant, devra alors comparer les preuves et les arguments qui lui seront apportés par les deux parties, la partie poursuivante et la partie défenderesse. A ce moment-là, notre procédure pénale ne sera plus fondée exclusivement sur le système de l'aveu qui conduit à toutes les dérives et dysfonctionnements que l'on connaît. Le procès pénal sera alors un procès triangulaire réunissant un juge totalement indépendant, une partie poursuivante et une partie défenderesse, et non plus ce procès dual, avec les magistrats en haut, qui siègent d'ailleurs ensemble – aux yeux du public, c'est comme cela que cela se passe – et la défense en contrebas qui essaie, quelquefois laborieusement, de contrer les arguments avancés par le parquet, lesquels valent preuve jusqu'à démonstration contraire.

J'en viens maintenant à la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

Pour éviter le corporatisme ou la cogestion du corps, le projet modifie la composition du CSM. De ce point de vue, on ne peut qu'approuver le fait que les dix magistrats élus par leurs collègues – et je suppose que la loi organique annoncée modifiera le système électoral afin que la représentation des magistrats soit plus équitable au sein du CSM – ne soient plus majoritaires au sein de cette institution.

Pour les onze autres membres, la satisfaction n'est pas au rendez-vous.

D'abord, il est question d'un conseiller d'Etat « désigné ». J'aurais préféré, – c'est un détail – qu'il soit « élu par le Conseil d'Etat, car autrement on peut penser qu'il sera désigné par le vice-président de cette institution.

Ensuite, des personnalités comme le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le président du Conseil économique et social, le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes désigneront deux personnalités qualifiées. Mais alors où se trouve l'expression de la souveraineté populaire ? Le CSM aura tout pouvoir pour nommer et organiser la carrière des magistrats ; mais ceux-ci jugent et requièrent au nom du peuple français. Or je constate que le peuple français ne sera présent dans l'organisme dont les magistrats dépendront totalement que par la présence du Président de la République. Dans notre régime politique, la Constitution n'offre que deux sources de légitimité et de souveraineté populaire : celle du Président de la République, qui est élu au suffrage universel – ce qui justifie le maintien de sa présidence à la tête du CSM – et celle du Parlement, c'est-à-dire les élus de la nation. Or ces derniers sont totalement absents de l'institution.

Il aurait été hautement souhaitable que les onze membres en question soient élus, en dehors de leur corps, par le Parlement lui-même. On dira peut-être qu'il y avait un risque de politisation des nominations, mais je ne crois pas qu'il eût été plus grand qu'aujourd'hui. En tout cas, toutes les familles de pensée seraient représentées. Si l'on en juge par ce qui se passe dans le Conseil supérieur de la magistrature italien, par exemple, un tel système n'est pas si mauvais.

Telles sont, madame la ministre, les observations que je voulais faire sur votre projet de loi constitutionnelle. C'est vous dire l'extrême réserve des députés du Mouvement des citoyens.

M. Patrick Devedjian. Ce n'est pas mal !

2

OPPOSITION À UNE DEMANDE D'EXAMEN SELON LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉE

M. le président. J'informe l'Assemblée que le Gouvernement et M. le président du groupe Démocratie libérale et Indépendants ont fait opposition à l'examen selon la procédure d'examen simplifiée du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 938).

En conséquence, l'examen de ce projet, inscrit à l'ordre du jour du mercredi 3 juin 1998, ne donnera pas lieu à l'application de cette procédure.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Reprise de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature (nos 835, 930).

Discussion générale (suite)

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

M. Louis Mermaz. Dans votre discours du 15 janvier 1998 devant l'Assemblée nationale, madame la ministre, vous annonciez une réforme d'ensemble de la justice dont vous disiez qu'elle formait un tout. Vous avez d'ailleurs repris ces expressions cet après-midi même.

Oui, pour réussir, il faut un profond désir de changement et une volonté politique, c'est-à-dire une volonté du Gouvernement, du Parlement, mais aussi du pays. C'est pourquoi la politique des petits pas a toujours échoué. L'avenir dira si les conditions d'une vraie réforme sont désormais réunies.

L'idée de réforme s'inspire d'une idée simple : faire la réforme de la justice pour les citoyens, ce qui ne nuira en rien à l'hommage qui doit être rendu aux magistrats qui exercent leur métier dans des conditions difficiles.

Une réforme globale, oui. Il est vrai que les grands débats sur la justice et les grandes réformes ont toujours correspondu à de grands bouleversements de la société. Le rapporteur en dressait le tableau cet après-midi : 1790, avec l'élection des juges ; 1810, avec leur subordination au pouvoir exécutif ; 1883, avec la conquête de la République par les républicains, mais avec la crainte si vive chez ces derniers d'être encerclés par les juges de l'époque, et sans avoir l'audace de persévérer dans l'idée première qui était la leur de les faire élire ; 1946, au lendemain de la Libération, avec la mise en œuvre du programme du Conseil national de la Résistance ; 1958, avec l'affirmation de la prééminence de l'exécutif. Selon les périodes, on a vu l'exécutif et le législatif écartelés entre deux aspirations contradictoires : contrôler la justice ou bien assurer son indépendance, quand ce ne fut pas la tentative acrobatique d'essayer de conjuguer les deux.

Depuis 1958, la seule réforme d'envergure, mais quelle réforme !, aura été réalisée par François Mitterrand et Robert Badinter avec l'abolition de la peine de mort, votée ici à une très forte majorité, par-delà les clivages politiques. On aurait pu penser qu'elle allait entraîner un ébranlement de toute l'institution judiciaire. Il n'en fut rien, même s'il y eut des tentatives louables de réformes dont certaines allaient dans le bon sens. Par exemple, ce fut, à la fin de l'année 1992, la réforme de l'instruction attendue depuis dix ans : le pouvoir de mise en détention provisoire était ôté au juge d'instruction et confié à un juge délégué, mais cette loi, votée au début de 1993, fut abrogée sept mois plus tard, le 23 août 1993, alors que la réforme s'était mise correctement en place.

M. Pierre Albertini. Par manque de moyens.

M. Louis Mermaz. Un peu plus tard, l'instauration d'un droit d'appel à l'encontre des décisions des cours d'assises, monsieur Albertini, devait rester lettre morte, faute de moyens financiers suffisants.

M. Pierre Albertini. Je vous l'accorde.

M. Louis Mermaz. Bref, ces réformes permirent juste de poser des problèmes particulièrement aigus sans changer en profondeur le fonctionnement de la justice.

Le présent projet de loi constitutionnelle résulte d'un accord entre le Président de la République et le Premier ministre. Voilà qui limite notre marge de manœuvre, mais cela ne nous empêche pas de nous interroger.

Or une question vient aussitôt à l'esprit : est-ce bien le prélude à une réforme d'ensemble ? Nous le verrons, mais sachez, madame, que nous serons là pour soutenir vos efforts dans le sens du progrès et de la justice, car l'encombrement de certains tribunaux en matière civile et plus encore l'entassement dans les prisons françaises sont insupportables.

Nous sommes certains que, dans un souci d'équilibre, terme qu'affectionne particulièrement le Gouvernement, vous serez de votre côté attentive aux suggestions et aux initiatives de notre assemblée.

M. Pierre Albertini. C'est la méthode Coué !

M. Louis Mermaz. La révision constitutionnelle de juillet 1993, d'où sont issues la composition et les prérogatives de l'actuel Conseil supérieur de la magistrature commençait à répondre aux souhaits des magistrats, en ce sens qu'elle renforçait dans une certaine mesure leur indépendance, même si la pratique allait bientôt, à partir de 1995, être fort différente de la lettre et de l'esprit. Mais c'est là une autre affaire.

Le texte de 1993 marquait en lui-même une avancée certaine sur la voie de l'indépendance de la magistrature. En effet, les représentants de l'ordre judiciaire – douze sur les dix-huit membres du Conseil supérieur de la magistrature – étaient désormais élus par leurs pairs et non plus désignés par le Président de la République. Le Conseil supérieur de la magistrature devenait le passage obligé pour la nomination de tous les magistrats du siège. Une timide avancée était même faite en ce qui concerne la nomination des procureurs puisque le Conseil supérieur de la magistrature donnait désormais un avis même si les procureurs généraux continuaient d'être nommés par décret pris en conseil des ministres.

Que proposez-vous aujourd'hui à travers le texte soumis à notre vote ? Quels sont les objectifs du projet de loi constitutionnelle ?

J'en vois trois : assurer la légitimité de la justice à travers la nomination des magistrats, garantir l'indépendance des magistrats, mieux établir la responsabilité des juges.

Premier objectif, assurer la légitimité de la justice, par l'ouverture et le pluralisme au sein du Conseil supérieur de la magistrature, qui jouera désormais un rôle déterminant dans la nomination des magistrats.

Le pouvoir législatif détient sa légitimité du suffrage universel. Le Gouvernement, lui, émane et du Président de la République, issu du même suffrage universel, et de l'Assemblée nationale. Le Parlement non seulement vote la loi mais contrôle l'exécutif, s'il veut bien s'en donner la peine. Voilà deux pouvoirs distincts : l'exécutif bicéphale et le législatif.

Mais, attention, il n'y a pas, il ne doit pas y avoir de pouvoir judiciaire. Le président Truche nous le rappelait : la justice n'est pas un pouvoir, elle a des pouvoirs, des

pouvoirs considérables. De qui les détient-elle ? Du droit, de la compétence et de la conscience des magistrats, certes. Mais est-ce suffisant ? D'où l'importance de l'organe constitutionnel, le CSM, qui doit jouer un rôle éminent dans la nomination et le contrôle. Cette idée forte, sous-jacente dans le texte qui nous est soumis, explique que les magistrats ne soient plus majoritaires à l'avenir au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Les juges ne sauraient à l'avenir se nommer et se contrôler entre eux. Sinon, il y aurait le risque de dévoiement de l'indépendance de la magistrature et tentation corporatiste.

Donc, le texte comporte un premier changement par rapport à la situation actuelle.

Au sein du CSM, ce sont les « laïcs », comme on dit, qui seront désormais majoritaires. Mais, soyons clairs, ils le seront de justesse, à un siège près, toute nomination et élection confondues. Il est vrai qu'il faut ajouter aux onze laïcs le Président de la République et le garde des sceaux.

Ainsi, dix personnalités sur vingt et une n'appartenant ni à l'ordre judiciaire ni au Parlement seront désormais désignées par les plus hautes autorités de l'Etat, la onzième personnalité, un conseiller d'Etat, étant désignée par le Conseil d'Etat lui-même. A ce propos, vous répondrez peut-être tout à l'heure à la question posée par notre collègue Jean-Pierre Michel.

N'aurait-on pu envisager la désignation d'au moins quatre membres du CSM par l'Assemblée nationale et le Sénat, plutôt que par leurs présidents, à la majorité qualifiée des deux tiers ou des quatre cinquièmes pour éviter le risque de choix partisans ?

Reste la question des modalités d'élection des dix magistrats qui siégeront au sein du CSM. Celles-ci sont renvoyées à la loi organique actuellement en préparation et aux décrets d'application. Vous nous avez assuré, madame la ministre, que le mode de scrutin envisagé permettrait une représentation équitable et pluraliste des magistrats.

Ainsi, la composition du CSM devrait assurer une autorité aux magistrats, propre à renforcer à l'avenir leur légitimité.

Deuxième objectif, garantir l'indépendance des magistrats, non seulement par le mode de nomination – on vient de le voir – mais aussi en étendant les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature. Le grand changement, après celui de la composition, c'est le fait qu'à l'avenir tous les magistrats du parquet, y compris les procureurs généraux, seront désormais nommés sur proposition du garde des sceaux, mais après avis conforme du CSM.

Enfin, troisième objectif, mieux établir la responsabilité des juges par une modification des attributions du CSM en matière de discipline. Désormais, le CSM statuera également pour les magistrats du parquet, au lieu de donner un simple avis sur les sanctions disciplinaires qu'ils pourraient encourir.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que les magistrats du siège verront leur indépendance confortée, mais surtout que les parquetiers bénéficieront maintenant d'un statut voisin. Ainsi, sera tenue la promesse, faite par les socialistes et par le Premier ministre, de couper le fameux cordon ombilical entre le garde des sceaux et les procureurs.

Seconde conséquence du projet de loi constitutionnelle : l'unité du corps judiciaire, à laquelle la majorité des magistrats est très attachée, et dont le Gouvernement

a fait le choix, va se trouver renforcée. L'avantage le plus apparent, pourrait-on objecter à M. Jean-Pierre Michel, est qu'on échappera ainsi au risque de fonctionnarisation des procureurs. Ce sera en outre une garantie pour les libertés. Le débat sur l'unité du corps judiciaire ne sera pas forcément clos à jamais, comme l'indiquait le rapporteur tout à l'heure, mais, dans l'immédiat, le projet de loi constitutionnelle a tranché.

Il n'est pas nécessaire de débattre longtemps pour démontrer que l'indépendance de la magistrature est un bien précieux pour les libertés. Mais il convient dans le même temps d'asseoir cette indépendance sur des bases solides et irréfutables. Il ne peut y avoir en effet d'indépendance sans responsabilité.

M. Gérard Gouzes. Tout à fait !

M. Louis Mermaz. Or comment concilier l'indépendance du juge, dont les jugements sont seulement susceptibles d'appel ou de recours en cassation, avec sa responsabilité ? Nous sommes là à l'aube d'un débat nouveau qui va prendre de plus en plus d'importance face à la judiciarisation accrue de nos sociétés, et auquel il faudra bien apporter réponse dans l'intérêt de la démocratie. Il ne suffit pas que le juge soit indépendant du pouvoir politique, au demeurant d'un pouvoir librement élu par le suffrage universel, pour être totalement indépendant. Il y a la dépendance vis-à-vis des modes, des collègues, des supérieurs, des médias, de l'environnement, et le jour viendra où beaucoup de juges sentiront le besoin d'être protégés contre ce type de dépendance.

Quant à la notion d'irresponsabilité, au sens constitutionnel du terme, c'est l'une des dernières survivances de l'Ancien régime. Elle ne résistera pas à l'évolution des mentalités. Dans nos démocraties, aucun pouvoir, aucune autorité n'échappera à l'obligation de rendre des comptes un jour ou l'autre. Alors préparons-nous à cette évolution.

En attendant, on doit se féliciter de ce que les magistrats du parquet ne recevront plus d'instructions de l'exécutif dans les affaires individuelles. C'est une garantie d'indépendance. Mais cela ne signifie pas que le Gouvernement et le garde des sceaux en particulier s'enfermeront dans une tour d'ivoire – même si la place Vendôme est une des plus belles places du monde – et regarderont faire.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature n'a de sens que si les textes annoncés portent réforme de la justice en profondeur et aboutissent. Vous venez, une nouvelle fois, madame, de nous donner des assurances.

D'avantage d'indépendance pour les juges, ce sera l'honneur de la République, après toutes les dérives que nous avons connues depuis 200 ans. Mais pour faire quoi et comment ?

La réponse devrait nous parvenir à travers les six autres projets de loi qui seront en préparation, dont deux projets de loi organique, l'un précisant la composition et les attributions du CSM, l'autre concernant le statut de la magistrature et la responsabilité des magistrats. Les autres projets porteront notamment sur les relations entre la chancellerie et le parquet, sur la présomption d'innocence et la réforme de la procédure pénale. L'Assemblée nationale, vous vous en souvenez, a déjà adopté une proposition de loi sur la présomption d'innocence et la mise en détention provisoire. Je suis sûr, madame, que vous en ferez votre miel. (*M. Alain Tourret applaudit.*)

C'est le rapporteur de cette proposition qui applaudit ! (*Sourires.*)

Nous ne savons pas quand la loi constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature et les deux lois organiques afférentes seront adoptées, la première par le Congrès – nous n'en connaissons pas la date –, les secondes par le Parlement. Nous prenons un retard notable sur le calendrier que vous annonciez le 15 janvier dernier, sans que cela puisse vous en être imputé, nous le savons bien. Mais la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ne s'éclairera complètement que lorsque les textes que vous avez évoqués cet après-midi auront été présentés, débattus et votés.

L'indépendance de la magistrature doit être mise en harmonie avec la définition d'une politique pénale – vous y tenez –, élaborée par le Gouvernement et le Parlement, et mise en œuvre de façon cohérente sur l'ensemble du territoire. Cela devrait répondre, au moins en partie, aux inquiétudes de Jean-Pierre Michel.

Le garde des sceaux doit pouvoir mettre en mouvement l'action publique en cas de carence notoire, en saisissant les magistrats du siège et du parquet qui se prononceront sur la saisine en toute liberté. Mais il faut aussi que le Gouvernement reprenne la réforme de l'instruction, afin que l'*habeas corpus* soit respecté dans notre pays. Il faut par ailleurs donner une suite au projet d'appel des jugements en cour d'assises. Et la liste n'est pas exhaustive.

Le groupe socialiste votera donc, vous vous en doutez bien, le projet de loi constitutionnelle que vous nous soumettez, madame, mais dans l'espoir de voir les autres trains de réforme parvenir au Parlement. Gravier une première marche, c'est bien, à condition qu'il y en ait d'autres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Debré.

M. Jean-Louis Debré. Madame la garde des sceaux, mesdames et messieurs les députés, le projet de loi constitutionnelle qui nous réunit aujourd'hui est relatif au Conseil supérieur de la magistrature. Nous le voterons. La modification de la composition du CSM manifeste clairement une volonté de renforcer le statut des magistrats du parquet et d'éviter tout corporatisme.

Ce projet fait partie d'un ensemble, vous l'avez reconnu, et nous aimerions connaître, avant de voter celui-ci, les deux lois organiques qui doivent compléter cette réforme du CSM.

Mais ce débat est aussi un débat de société qui met en jeu le fonctionnement de notre démocratie. Il est l'occasion pour nous de parler de la justice, de celle que les Français réclament. Oui, chers collègues, parlons de la justice.

On ne m'en voudra pas de rappeler d'abord que Montesquieu, en posant les bases de la séparation des pouvoirs, n'a pas hésité à proclamer que la justice n'est pas et ne doit pas être un pouvoir politique. Son registre n'est pas celui du législatif ou de l'exécutif. Il est d'une autre nature. Il se place sur un autre plan.

Et ce n'est pas un hasard si les fondateurs de notre société de démocratie et de liberté, au moment même où ils reconnaissent par l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que « toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas assurée n'a point de Constitution », ont aussi interdit à tout magistrat « à peine de forfaiture, de se mêler d'affaires publiques ».

M. Richard Cazenave. Très bien !

M. Jean-Louis Debré. La justice, en effet, ne doit être mêlée à aucun combat politique, et il est bon de le rappeler aujourd'hui. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Tous ces principes vont ensemble : d'un côté, séparer les pouvoirs, de l'autre, refuser toute utilisation du judiciaire à des fins politiques.

Aujourd'hui encore, il n'y a pas de réforme de l'institution judiciaire qui puisse tourner le dos à l'un de ces principes sous couvert de respecter l'autre. Ils valent par leur combinaison tout autant que par leur valeur propre. C'est à cette aune, madame la ministre, que nous apprécierons une politique judiciaire, qui forme nécessairement un tout.

M. Gérard Gouzes. Il sait de quoi il parle !

M. Jean-Louis Debré. Et c'est à l'aune de ce tout que nous nous déterminerons sur les prochains projets que vous allez nous proposer.

Vous voulez réaménager les modalités de nomination des magistrats et le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature pour renforcer l'indépendance de la justice.

Soit ! A condition que la nouvelle composition du CSM ne soit pas interprétée comme un geste de défiance à l'égard des magistrats. Ils ont droit à la confiance du législateur, ils ont droit à la confiance de la nation.

M. Pierre Albertini. Très bien !

M. Jean-Louis Debré. Que reste-il, madame la ministre, de l'impulsion donnée par le Président de la République à l'indispensable modernisation de notre justice ? Que reste-il du grand débat d'idées ouvert par la commission Truche ? Quelle vision nous propose-t-on ? Va-t-on répondre enfin au formidable besoin de morale, de droit, d'arbitrage qu'expriment les Français ?

Madame la garde des sceaux, la justice, en France, est totalement sinistrée. Je constate qu'avec 24 milliards de francs, elle représente à peine 1,51 % des dépenses de l'État alors que le budget de l'éducation nationale est de l'ordre de 277 milliards. Le budget de la justice se situe au niveau de celui des anciens combattants. Encore faut-il préciser que ces 24 milliards sont répartis en entretien des prisons, traitements des magistrats et fonctionnaires et autres dépenses.

En comparant avec d'autres pays européens, on constate que la dépense de justice par habitant est de 495 francs en Allemagne, 492 francs en Grande Bretagne et seulement de 277 francs en France. Nous avons aujourd'hui le même nombre de magistrats qu'avant la Première Guerre mondiale alors que le contentieux explose. La France a un magistrat pour 9 000 habitants, l'Allemagne un pour 3 000 habitants.

Une justice sinistrée, c'est une démocratie en danger. Je n'en veux pour preuve que l'explosion du contentieux civil. De 1975 à 1995, les demandes ont progressé de 122 %. Le stock des affaires restant à juger croît régulièrement. En vingt ans, le nombre des affaires en cours a été multiplié par 3,5. A ce rythme, le nombre des affaires en instance atteindra deux millions le 1^{er} janvier 2000, soit une augmentation de 300 % depuis 1975. Au niveau des cours d'appel, le stock des affaires restant à juger a été multiplié par 7,3. Il atteindra 400 000 au 1^{er} janvier 2000, soit onze fois plus qu'au 1^{er} janvier 1975.

Cette situation d'asphyxie génère un sentiment d'insatisfaction chez les professionnels de la justice et chez les justiciables. Il est vrai que des remèdes ont été essayés.

C'est ainsi que, pour les procès civils, on généralise le juge unique. En matière pénale, on allonge la liste des affaires qui peuvent être jugées par un seul magistrat. Cependant, ces mesures ne suffisent pas à enrayer le flot déferlant des affaires.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que nos concitoyens soient mécontents de leur justice. Ils lui reprochent sa lenteur, sa partialité.

Notre carte judiciaire reste un héritage de l'Ancien régime revu en 1958. Il y a des aberrations flagrantes. C'est ainsi que la Saône-et-Loire compte vingt et une juridictions alors que, pour une population comparable, l'Indre-et-Loire n'en compte que six.

M. Jacques Floch, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Eh oui !

M. Jean-Louis Debré. Les implantations judiciaires ont ignoré les forts mouvements démographiques du XX^e siècle.

Pendant ce temps, la délinquance explose, notamment la petite délinquance et celle des mineurs et le taux d'élu-cidation des affaires se dégrade.

Je n'ose aborder le problème de la drogue et de ses ravages. Tout le monde sait que l'usage de stupéfiants est en progression et que, dès lors, le trafic ne peut qu'augmenter.

Malgré cela, la répression est de plus en plus sévère, les prisons sont surpeuplées, les peines s'allongent et la justice ne suit plus.

Ce constat appelle une grande réforme de la justice, la révolution judiciaire dont notre pays a besoin, et non un replâtrage judiciaire.

Cette révolution judiciaire doit relever trois défis : la simplification des procédures et l'amélioration des moyens de la justice, c'est-à-dire une justice plus rapide, plus proche, moins chère ; le rétablissement – je dis bien : le rétablissement – de la présomption d'innocence et des garanties renforcées pour le justiciable grâce à une amélioration de la procédure pénale ; la responsabilité du parquet et celle des juges, car l'une ne va pas sans l'autre.

Ces trois objectifs étaient ceux du Président de la République lorsqu'il a installé, au début de 1997, la commission Truche.

S'agissant de la procédure pénale, le chef de l'Etat était déterminé à renforcer les garanties offertes aux justiciables et à faire en sorte que la présomption d'innocence, qui a une valeur constitutionnelle, soit respectée.

On constate que, depuis plus de trente ans, les réformes de procédure pénale se sont succédées. Il faut arrêter ce mécanisme infernal et remettre à plat notre procédure pénale, à l'exemple de ce qui a été fait pour le code pénal en 1994, afin qu'elle soit adaptée aux exigences de notre temps ainsi qu'aux impératifs d'efficacité, de lisibilité et de protection individuelle.

Quant à l'indépendance de l'autorité judiciaire, à laquelle chacun, quelle que soit sa place dans cet hémicycle, est attaché, il faut lever le soupçon qui pèse sur notre vie publique. Le projet de loi constitutionnelle peut améliorer cette indépendance, mais il est insuffisant.

Le Gouvernement, lors de sa déclaration sur la réforme de la justice, avait développé trois axes de réforme : une justice au service des citoyens, une justice au service des libertés, une justice indépendante et impartiale.

Sur le premier point, les mesures proposées paraissent bien faibles.

Vous développez une politique d'aide à l'accès au droit. Vous voulez simplifier des textes par la poursuite de l'effort de codification et faciliter l'accueil des justiciables dans les maisons de justice et du droit. Vous voulez également simplifier les procédures en instaurant des modes plus souples de règlement des conflits. Croyez-vous qu'ainsi vous répondrez aux attentes de nos concitoyens ?

Sur le deuxième point – la justice au service des libertés –, vous déplorez, et vous avez raison, les atteintes à la présomption d'innocence tout en ne prévoyant rien, à l'exception de l'interdiction du port des menottes et la mise en place du juge des libertés. Mais tous les juges sont des juges des libertés !

Vous faites, par ailleurs, intervenir l'avocat dès la première heure de garde à vue.

Croyez-vous vraiment pouvoir, ce faisant, restaurer la présomption d'innocence ?

Enfin, vous prônez une justice indépendante et impartiale. C'est le sens du projet qui nous est soumis aujourd'hui. Mais votre plan ne répond pas aux objectifs qui avaient été tracés et qui ont été rappelés par le Président de la République.

Le Gouvernement n'a pas tenu compte de cette grande ambition. Il a œuvré dans la précipitation et dans l'opacité. C'est ainsi que, dans la hâte, il a préparé ce projet de révision de la Constitution.

Cette précipitation a entraîné de vives réactions de la part des magistrats qui ont, le 5 mai dernier, manifesté. Les magistrats estiment que le pouvoir de poursuite autonome accordé au garde des sceaux et le renforcement significatif de son autorité donnent au pouvoir exécutif un droit exorbitant dans les affaires pénales.

La grande ambition d'une réforme de la justice a été trahie car les réformes projetées n'ont pas pris en compte l'indépendance du parquet ni la présomption d'innocence et elles n'ont pas dégagé les moyens budgétaires nécessaires.

Concernant l'indépendance du parquet, le garde des sceaux affirme sa volonté de ne plus donner d'instructions individuelles. Mais alors, madame la garde des sceaux, pourquoi avoir convoqué l'hiver dernier le procureur de Strasbourg ?

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Très bonne question !

M. Jean-Louis Debré. Sur le fond, la confusion est totale puisque, si vous renoncez aux instructions individuelles, c'est pour vous arroger aussitôt le pouvoir de mettre vous-même en mouvement l'action publique ! Jamais, jamais dans notre histoire le garde des sceaux n'a eu un tel pouvoir ! Jamais, jamais dans notre histoire, le parquet n'aura atteint ce point de dépendance !

S'agissant de la présomption d'innocence, le Président de la République avait demandé à la commission Truche des propositions. Celle-ci en avait émis, mais elles paraissent insuffisantes au regard de l'objectif poursuivi.

M. Alain Tourret. C'est vrai !

M. Jean-Louis Debré. En réalité, il convient d'établir un équilibre entre le droit de l'information et la présomption d'innocence. Vous ne proposez rien de précis alors qu'il est urgent d'innover en la matière. Pourquoi ne pas distinguer clairement le cours de l'instruction, qui devrait être couvert par un secret total, et certaines décisions du juge d'instruction, qui seraient rendues publiques avec leur motivation ?

Quant aux moyens, les textes proposés vont tous nécessairement entraîner des créations d'emplois de magistrat et de greffier, sans compter les moyens matériels.

A titre d'exemple, je rappellerai qu'il est proposé d'instituer une commission de recours des classements sans suite. Cette mesure entraînera forcément un surcroît de travail pour les magistrats du parquet. Dès lors, il faudra créer des emplois sous peine de paralyser celui-ci. Mais ces emplois ne seraient-ils pas utiles ailleurs ? On peut se le demander.

Les fiches d'impact qui ont été jointes aux projets appellent des centaines de créations d'emplois de fonctionnaire et de magistrat. Comment allez-vous financer ces centaines d'emplois supplémentaires ? Vous engagez-vous à les créer dès le prochain budget de 1999 ? Là-dessus, vous n'avez rien dit, et vous restez dans le flou.

Or une réforme sans moyens est une réforme qui est vouée à l'échec !

M. Jacques Floch, rapporteur. Cela me rappelle quelque chose !

M. Jean-Louis Debré. Madame la garde des sceaux, la première condition pour faire dans ce pays une véritable réforme de la justice, c'est de la faire dans la sérénité et dans le consensus. La justice est un élément trop important de l'équilibre d'une société pour s'accommoder de calculs politiques, d'entreprises de déstabilisation, de mises en cause personnelles et d'agitation médiatique.

Vous avez réussi, en peu de temps, à créer dans ce pays un climat exécrationnel qui interdit la mise en œuvre de cette réforme dans la sérénité.

Depuis quelque temps, jour après jour, on met au pilori, on convoque les journalistes, les télévisions pour assister en direct aux perquisitions, aux arrestations, et que sais-je encore ? On prévient même à l'avance les médias de ce qui va se passer en minutant les déplacements des forces de l'ordre. On suscite des articles sans aucune consistance judiciaire, quitte à évoquer des rapports remontant à plus de six mois. On cite des procédures d'audition. Jour après jour, dans la presse, on relance les affaires. On entretient la confusion et les amalgames.

M. Arthur Dehaine et M. Henri Cuq. Très juste !

M. Jean-Louis Debré. On ne s'encombre pas de préjugés ! On mélange tout et n'importe quoi !

M. Gérard Gouzes. Comme vous !

M. André Angot. C'est la chienlit judiciaire !

M. Jean-Louis Debré. On ne permet pas aux personnes concernées de préciser leur position. On les accuse, on les juge et on les condamne hors de toute procédure contradictoire.

Nous ne pouvons accepter cela. Il y va de notre démocratie et des institutions de la France !

M. Gérard Gouzes. On l'a supporté longtemps quand vous étiez ministre !

M. Jean-Louis Debré. Prenez garde, madame la ministre, de ne pas vouloir faire jouer à la justice un rôle qui n'est pas le sien. Le Gouvernement ferait bien de méditer davantage la forte expression d'un de vos illustres prédécesseurs place Vendôme : « On ne rehaussera pas l'image de la justice en abaissant celle de la démocratie. »

Mais je veux encore dénoncer un subterfuge, que dis-je, une imposture,...

M. Jacques Floch, rapporteur. C'est une véritable question préalable qu'il défend !

M. Jean-Louis Debré. ... celle qui consiste, côté cour, à se décerner à soi-même un brevet de bonne conduite parce qu'on entreprend une énième révision de la Constitution, tandis que, côté jardin, benoîtement, dans le secret des cabinets ministériels, qui semblent aujourd'hui bien mieux gardés que les cabinets d'instruction, on se sert de la justice, tout en prétendant ne pas y toucher, ... (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Hunault. Très bonne remarque !

M. Jean-Louis Debré ... mais en y touchant quand même à des fins de déstabilisation politique, dont les premières victimes sont non seulement l'institution judiciaire, mais aussi, ce qui est encore plus grave, la démocratie elle-même.

M. Michel Hunault. Très juste !

M. Gérard Gouzes. Vous vous contentez de peu !

M. Jean-Louis Debré. Cela, madame la garde des sceaux, vous qui avez pour fonction d'être la conscience juridique du Gouvernement, vous ne devriez pas l'accepter et nous ne pouvons pas vous pardonner de l'accepter.

Savez-vous qui a pu envisager publiquement qu'un Président de la République puisse être traduit devant les tribunaux ?

M. Jean Michel. Le juge Jean-Pierre !

M. Jean-Louis Debré. Il s'agissait d'un garde des sceaux, et ce garde des sceaux, c'est vous ! (« Oh » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Richard Cazenave. Scandaleux !

M. Jean-Louis Debré. Croyez-vous que ce type d'intervention vous qualifie pour vous poser en garant de l'indépendance de la justice, en garant des libertés de la personne ?

M. Jacques Godfrain. Sûrement pas !

M. Jean-Louis Debré. Tant que vous n'aurez pas rappelé ces principes forts, qui doivent fonder la justice, une justice sereine, ce pays ne sera pas un pays de droit.

Tant que se multiplieront dans les médias les fuites savamment orchestrées, apparemment planifiées, insidieusement distillées et – comment ne pas le voir ? – constamment orientées, les Français ne pourront pas faire crédit de vouloir vraiment séparer le judiciaire du politique.

M. Henri Cuq. Très juste !

M. Jean-Louis Debré. Et vos professions de foi, qui sont celles de tous les démocrates, madame la garde des sceaux, n'y pourront rien changer.

Vous êtes chargée du ministère de la vérité, mais la sincérité de votre politique est trop souvent démentie par vos paroles, par vos silences et par vos faits.

Le secret de l'instruction n'a jamais été inventé pour priver le citoyen de l'information à laquelle il a droit. Dans notre pays, les procès sont heureusement publics, la justice est rendue au nom du peuple français et sous son regard. Mais si la justice est rendue à ciel ouvert, c'est qu'au moment du procès, il y a tout : les éléments à charge, mais aussi, bien sûr, les éléments à décharge ; les débats sont contradictoires ; leur conclusion repose sur le droit autant que sur la conviction des juges.

Rien n'est pareil tant que l'instruction est en cours.

Que reste-t-il de ces garanties de bonne justice, de justice sereine, pondérée, équilibrée, quand sont jetés sur la place publique, jour après jour, comme autant de cailloux jalonnant un itinéraire de délation, des bribes d'information politico-judiciaires qui alimentent les rumeurs, nourrissent les spéculations et les calculs politiques, et ne laissent aucune chance à la défense, qui convainc toujours, mais trop tard.

Y a-t-il encore une place pour la justice quand il n'y a plus de place pour le droit ni pour l'équité ?

L'institution judiciaire fait du surplace. Elle est distancée. Dans un monde où seul compte le direct, elle ne se meut que dans le différé. Et quand la justice passe enfin, l'injustice, elle, est déjà passée depuis longtemps, et elle ne rend pas ses erreurs.

Je n'hésite pas à le dire, il faut donner un coup d'arrêt à cette corrosion des valeurs et des règles de la justice, qui jette la confusion et le discrédit dans l'esprit public.

Quand les grands principes qui fondent une justice impartiale et sereine sont perdus de vue, comment s'étonner que le désordre et la confusion gagnent les esprits, que les bases de l'Etat de droit soient fragilisées et que les repères sans lesquels il n'est pas de démocratie responsable soient peu à peu brouillés ?

Au pays des droits de l'homme, la justice n'est pas, ne peut pas être et ne doit pas devenir une justice expéditive, une justice sans juges, une justice d'opinion !

J'ai envie aujourd'hui de vous dire, comme Racine dans *Phèdre*, qu'« une extrême justice est souvent une injure ».

Je préférerais et nous préférons tous la justice des juges à celle des justiciers.

Ce qui nous sépare du Gouvernement, au-delà de notre conception de l'institution judiciaire, c'est l'idée que nous nous faisons de la République et des libertés.

Votre politique nourrit les frustrations des citoyens comme des magistrats, elle entretient une confusion qui menace le bon fonctionnement de la justice. Il est inadmissible de laisser dépérir une institution envers laquelle les Français ont de si grandes attentes. Il est encore moins admissible de la laisser sans défense face à la concurrence d'une justice médiatique. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur divers bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants*) qu'est censée exprimer la *vox populi*, mais qui n'est qu'une forme moderne de l'inquisition, de la mise au ban et du lynchage.

M. Henri Cuq. C'est vrai !

M. Jean-Louis Debré. Vous ne devez pas permettre que la justice devienne, malgré elle, un instrument du combat pour le pouvoir.

M. Jean Michel. Pas ça, pas vous !

M. Jean-Louis Debré. Vous devez rétablir la sérénité et le calme, sans lesquels il n'est pas de justice impartiale.

M. Richard Cazenave. Assurément !

M. Jean-Louis Debré. Là où certains croient discerner complots et conspirations, il n'y a bien sûr que petits calculs, malices subalternes, insinuations médiocres, mais, il est vrai, fiévreusement exploitées,...

M. Jean Michel. C'est un expert qui parle.

M. Jean-Louis Debré. ... et machination de basse politique.

Que reste-t-il, mes chers collègues, de la grande ambition qu'il faut avoir pour la justice, si nécessaire pour notre pays comme pour la démocratie ? Peu de choses, je le crains.

Alors que la modernisation de l'institution judiciaire avait été préparée dans le calme, dans la sérénité, avec méthode, avec prudence, en se donnant du temps pour le débat, en se donnant de l'espace pour la réflexion, on voit aujourd'hui s'affaïsser ambitions et projets et on voit à l'œuvre une conception politique de la justice, tellement contradictoire avec les intentions affichées qu'on ne peut manquer d'être dubitatif, perplexe, décontenancé. (*Applaudissements sur divers bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

S'il s'agit seulement de donner le change, tandis que le vrai service du citoyen et du justiciable serait laissé à l'abandon et que la justice et le droit continueraient à ne pas être défendus face aux agressions de la justice spectacle, alors nous ne pourrions pas vous suivre et nous devons même dénoncer votre politique.

Mais s'il s'agit, demain, après avoir rétabli le calme et la sérénité, de renouer avec un grand projet de rénovation de l'institution judiciaire, un grand projet de renforcement des garanties individuelles, un projet répondant pleinement à l'intérêt national, un projet essentiel non seulement pour la justice mais pour la République elle-même, alors oui, nous serons à vos côtés, au-delà des clivages politiques. Et nous sommes même prêts à ouvrir la voie et à donner l'élan.

C'est pourquoi le groupe du RPR votera le projet de loi constitutionnelle. Mais pour ce qui concerne l'avenir, madame la garde des sceaux, il attend que des réponses précises soient apportées aux préoccupations que je viens d'exprimer et qui sont celles des Français. Le RPR attend de connaître les autres projets pour se déterminer.

Notre attitude au Congrès dépendra des réponses que vous apporterez ; elle dépendra de l'attitude du Gouvernement dans ces affaires.

Notre attitude au Congrès dépendra donc de vous, de vos projets, de ces textes qui vont nous être présentés car, comme vous l'avez dit, la réforme de la justice forme un tout et, avant de nous prononcer, nous voulons connaître ce tout. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur divers bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

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

M. Georges Hage. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, lors du débat du 15 janvier dernier sur les orientations de la réforme de la justice, nous avons dit l'urgence d'une telle réforme, cette urgence étant largement ressentie, tant sont patents et profonds les dysfonctionnements de l'institution judiciaire, le malaise de ses acteurs et sa perte de crédibilité dans l'opinion publique.

Aux inconvénients de son accès difficile, de sa lenteur, à la surprise du justiciable qui découvre le prétoire, ses estrades et ses pompes s'ajoute communément le sentiment que la justice n'est pas la même pour tous, qu'elle est complaisante à l'égard de certains intérêts particuliers et trop souvent dépendante du pouvoir politique.

Le législateur n'en est que plus gravement interpellé quand les Français ne se reconnaissent pas dans une institution qui joue pourtant un rôle essentiel dans l'équilibre de notre société.

Cette crise citoyenne alerte aussi bien sur le manque des moyens qui sont nécessaires à la justice pour faire face à ses missions que sur la question de l'indépendance de l'appareil judiciaire à l'égard du pouvoir politique.

On a assisté à une inadaptation croissante de l'institution à ses missions au regard de l'explosion des besoins juridiques et judiciaires des dernières décennies. Le développement de rapports sociaux plus riches et plus complexes ainsi que les modifications dans les modes de vie et les comportements ont entraîné une croissance considérable des droits que nos concitoyens entendent faire respecter, qu'il s'agisse des droits des travailleurs, des emprunteurs, ou des droits de l'environnement, de l'urbanisme, de la famille, de la sécurité sociale.

Le recours au droit devient un véritable besoin, une véritable exigence populaire, cependant que l'organisation et les moyens de l'appareil judiciaire ne suivent pas.

La justice, avec ses rites, son langage, ses règles, ses motivations trop souvent éloignés des besoins de chacun et des réalités de la vie quotidienne, inquiète.

S'il est vrai qu'au cours des dix dernières années le budget de la justice s'est nettement amélioré, il demeure le parent pauvre du budget de l'Etat, avec tous les risques que cela comporte pour notre société et notre démocratie.

En 1996, les juridictions judiciaires ont rendu plus de 1,3 million de décisions. Pour autant, combien de plaintes ont été classées sans suite ? Et combien représente en mois de travail dans les différentes juridictions le stock exponentiel des affaires à juger ? Les délais de jugement entre les juridictions varient de un à cinq mois dans les tribunaux de grande instance, de un à sept dans les tribunaux d'instance, sans parler des décisions d'appel.

Nous nous sommes largement exprimés sur cette crise lors des différents débats concernant la justice.

Votre volonté proclamée d'engager une réforme globale de la justice reçoit notre adhésion.

Le Conseil supérieur de la magistrature, qui fait l'objet de ce projet de loi constitutionnelle, est au cœur du débat sur l'indépendance de la justice. C'est par ce projet de loi que vous inaugurez le chantier de la réforme. Serait-ce un simple et judicieux symbole ou le souci de lever une hypothèque qui pèse sur celle-ci ?

Le Conseil apparaît comme l'institution apte à réaliser cette indépendance avec le plus d'efficacité et à préserver, pour reprendre les termes de Montesquieu, la justice des influences, de la puissance exécutive du pouvoir. Il apparaît aussi comme une réponse républicaine à ce principe, réponse inventée par la III^e République, alors que la succession des régimes constitutionnels au cours du XIX^e siècle avait achevé le processus de subordination de l'institution judiciaire au pouvoir exécutif.

La IV^e République a consacré constitutionnellement le Conseil, disposant, c'est à noter, que ses membres seraient élus par l'Assemblée nationale et par les magistrats du siège.

La Constitution de la V^e République disposait quant à elle que sa composition serait à dominante corporative et que ses neuf membres seraient nommés par le chef de l'Etat, affirmant ainsi une reprise en main de l'autorité judiciaire par le pouvoir exécutif et son emprise sur un Conseil supérieur de la magistrature fonctionnarisé.

La réforme constitutionnelle tentée en 1993 n'a guère modifié cette situation. C'est d'ailleurs pourquoi les parlementaires communistes ont voté contre ce projet.

L'exigence de l'indépendance de la justice se pose aujourd'hui avec une acuité renouvelée. Car qui aurait peur d'une justice indépendante sinon l'injuste et l'influent ? Certainement pas les magistrats, non plus que les justiciables, qui conviennent qu'il ne peut y avoir d'impartialité, de sérénité, d'objectivité sans l'indépendance des juges, dont le devoir est de protéger les droits fondamentaux des citoyens.

Le Président de la République lui-même a été amené à envisager la rupture de tout lien entre l'exécutif et les procureurs et à demander à la commission Truche d'examiner cette situation nouvelle où le parquet ne serait plus subordonné au garde des sceaux et, éventuellement, ne serait plus hiérarchisé.

Le Premier ministre a dit la volonté du Gouvernement de rompre avec une situation qui contribue à la perte de confiance des Français dans notre institution.

Vous le savez, madame la garde des sceaux, et nous le réaffirmons, les députés communistes adhèrent totalement à cet objectif. C'est la justice qui « dit le droit ». Elle restitue, ordonne, empêche, répare et participe au sentiment de sécurité – ou d'insécurité – de nos concitoyens. Et c'est justement parce que les juges détiennent individuellement et collectivement une partie du pouvoir régalié de l'Etat, qu'ils ont besoin, certes de moyens pour l'assumer, mais encore d'une profonde transformation de leur statut et d'une organisation judiciaire pariant sur leur liberté au lieu de craindre qu'ils n'en abusent.

A notre sens, l'indépendance de la justice doit être placée sous l'autorité d'un Conseil supérieur de la magistrature indépendant et pluraliste, chargé de gérer le corps judiciaire. C'est ce vers quoi tend votre projet. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Ainsi, nous saluons votre volonté de marquer l'unicité du corps judiciaire en proposant que le Conseil supérieur de la magistrature comporte désormais une seule formation, compétente pour les magistrats du parquet et pour les magistrats du siège. Ils bénéficieront de garanties statutaires comparables.

D'autre part, l'élargissement de la composition du Conseil, qui comptera désormais une majorité de membres n'ayant pas qualité de magistrat, permettra une approche plus ouverte de la gestion du corps judiciaire.

Considérant que l'indépendance de la magistrature ne peut être assurée par les seuls magistrats sans risque de corporatisme, nous militons de longue date pour un tel élargissement, avec des représentants élus par les trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire.

A notre sens, l'indépendance serait mieux garantie par le pluralisme. Nous avons toujours plaidé pour que le Conseil supérieur de la magistrature, garant de l'indépendance des magistrats, repose sur une double légitimité. Un président, élu parmi ses membres, et des personnalités désignées par l'Assemblée nationale en dehors de ses membres, à la proportionnelle des groupes et représentant ainsi leur diversité, assoieraient la légitimité politique de l'institution dans l'opinion, ce que ne garantit aucunement la désignation actuelle des membres du Conseil par les hautes autorités de l'Etat.

Si la désignation que vous nous proposez dans votre projet, madame la ministre, nous semble meilleure parce que plus claire, il n'en demeure pas moins que la désignation des personnalités extérieures par le Président de la

République et par les présidents des assemblées ignore la représentation nationale. Comment prétendre que le choix des personnalités opéré par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ou par le Président de la République, sont purs de toute intention politique ?

Par ailleurs, une représentation significative des magistrats, respectant le principe de l'élection au scrutin proportionnel, peut seule assurer la juste représentation du corps dans sa diversité et asseoir sa légitimité professionnelle. Remédiez-vous à cette lacune afin d'assurer pleinement la représentativité du corps et son pluralisme ?

En outre, pour être vraiment indépendant, le Conseil supérieur de la magistrature doit exercer pleinement et sans réserve le pouvoir de nomination, d'affectation, de mutation, de promotion de tous les magistrats, y compris les membres de la Cour de cassation et les chefs de juridiction.

Le projet de loi ne répond pas pleinement à cet objectif, notamment en ce qui concerne la nomination des magistrats du parquet, qui, bien que soumise à l'avis conforme du Conseil, devra être nécessairement proposée par le garde des sceaux.

Nous avons tenu en cette circonstance, madame la ministre, à réitérer certaines de nos propositions qui peuvent paraître très éloignées de celles que contient votre projet de loi constitutionnelle. Nous restons en effet convaincus qu'elles contribueraient plus efficacement à l'objectif recherché : l'indépendance de la justice à l'égard de l'exécutif. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mesdames, messieurs, la réforme de la justice a été engagée le 20 janvier 1997 par le Président de la République, sous le double signe de l'audace et du consensus.

Par l'ampleur d'une réflexion qui ne se fixait aucune limite, le Président de la République a voulu montrer que l'adaptation de la justice aux nécessités d'un monde moderne était un grand chantier qu'il fallait conduire avec le maximum de sérénité et de consensus. C'est dans cet esprit qu'il avait installé, dès le lendemain, la commission présidée par le premier président de la Cour de cassation, Pierre Truche qui, depuis, a remis son rapport.

Ainsi, madame la ministre, et c'est une singularité que je veux souligner, vous êtes amenée à poursuivre une réforme impulsée par un gouvernement précédent. Peut-être est-ce le propre du Conseil supérieur de la magistrature puisque déjà, en 1993, le garde des sceaux de l'époque, Pierre Méhaignerie, avait défendu devant cette assemblée une réforme préparée par ses prédécesseurs.

C'est sans doute, *a priori*, un bon signe. Est-ce un signe durable ? Où en sommes-nous dix-huit mois plus tard à quelques semaines près ?

Naturellement, l'exigence d'une réforme demeure plus que jamais. La justice traverse une crise de confiance. Elle est tombée, vis-à-vis de l'opinion, dans un discrédit profond. Ce jugement de nos concitoyens est très certainement excessif. Une société malade accuse la justice de ne pas guérir tous ses maux. Comment pourrait-elle jouer un rôle de totale guérison ? On lui demande sans doute beaucoup plus qu'elle ne peut produire.

Quoi qu'il en soit, les souhaits des Français, vous l'avez rappelé tout à l'heure, s'expriment avec une parfaite convergence en faveur d'une justice à la fois plus accessible, plus efficace et plus indépendante, non seulement

vis-à-vis du pouvoir politique – en France, le débat politique est souvent inversement proportionnel à l'importance des questions traitées – mais aussi, j'y reviendrai, vis-à-vis des pouvoirs financier et médiatique.

C'est dire que le pouvoir politique, et spécialement le législateur, a une responsabilité écrasante. C'est un rendez-vous à ne pas manquer. Mais nous sommes obligés d'observer que le consensus de départ est aujourd'hui quelque peu ébranlé.

Qu'il y ait des divergences sur le choix des moyens entre les groupes et les responsables politiques, quoi de plus normal dans une démocratie ? La politique, c'est l'affirmation de différences ; il est donc sain et salutaire qu'un débat s'instaure au sein des formations politiques et entre elles.

Ce qui est plus inquiétant, ce sont les hésitations du Gouvernement. Elles se manifestent à la fois par le retard pris pour l'ouverture de ce chantier et par les volte-face de ces dernières semaines, si bien que l'on ne sait pas exactement quels sont les principes directeurs de la réforme.

Cette réforme comporte en effet bien des ambiguïtés. Celle, en particulier, qui concerne les rapports du parquet avec le ministre de la justice est si emblématique que, ces derniers mois, les organisations professionnelles de magistrats ont parlé de « pseudo-indépendance » ou même de « centralisation accrue. »

Madame la ministre, vous avez annoncé votre volonté de supprimer les instructions individuelles mais, en même temps, vous prévoyez des commissions de recours contre les classements sans suite. Ce mécanisme si complexe, j'hésite à le qualifier : entre soupçonneux et suspicieux, je ne sais quel terme conviendrait le mieux. De plus, vous vous proposez de vous attribuer une mise en mouvement de l'action publique en cas de carence des procureurs, ce qui ne s'est jamais vu, du moins dans un régime démocratique. Cela ne me paraît pas, très franchement, un signe de clarté et de fermeté.

M. Gérard Gouzes. Ce n'est pas dans le texte !

M. Pierre Albertini. J'ai donc personnellement de fortes craintes sur l'absence de transparence de ce dispositif, pour être pudique, sur son hypocrisie, pour être un peu plus sévère.

Quoi qu'il en soit, nous sommes aujourd'hui saisis – c'est le premier acte concret de cette réforme – de la modification du Conseil supérieur de la magistrature, à la fois dans sa composition et dans son rôle. Plusieurs orateurs y ont vu le « symbole » de la réforme, le rapporteur y a vu la « pierre angulaire », et vous-même la « figure emblématique ». Reprenant une expression héritée des architectes, je dirai, pour ma part, que c'est la clé de voûte de l'édifice que nous devons construire. Le Conseil supérieur de la magistrature est en effet le garant, sous la présidence du Président de la République, de la qualité et de l'indépendance personnelle des magistrats, en même temps que du respect de leur statut.

Cependant, l'ordre des facteurs ne nous satisfait pas complètement. La réforme du CSM est tout autant un couronnement qu'un commencement. Nous commençons par une refonte de cet organe décisif, symbolique, de l'institution judiciaire. La révision de la Constitution est d'ores et déjà entreprise, le Congrès va être prochainement convoqué, et tout cela avant même que de grandes questions n'aient été tranchées. Qu'il me soit permis d'évoquer pour mémoire quelques-unes, qui nous paraissent essentielles dans le débat sur la rénovation de la justice.

Il y a bien sûr la question de la carte judiciaire ; celle des moyens des juridictions : moyens humains, logistiques, de l'allègement de certaines procédures ; de la protection des plus vulnérables, c'est-à-dire de ceux que le droit devrait protéger en priorité. Vous parlez d'accès au droit. Chaque période a ses expressions favorites. Pour ma part, je préférerais parler de la nécessaire protection de ceux qui ont besoin du droit pour éviter d'être soumis à la loi de la jungle.

Il est difficile de porter un jugement définitif sans connaître la suite. Nous sommes un peu frustrés, aujourd'hui, étant saisis d'abord de ce qui devrait être, dans notre esprit, le couronnement de l'œuvre de réforme. Le CSM est un élément important de la réforme de la justice, ce n'est pas le seul. Cela étant, je voudrais en souligner, au nom des députés UDF, un certain nombre d'aspects positifs, avant d'exprimer quelques réserves sur la nouvelle composition et le nouveau rôle que vous voulez donner au Conseil supérieur de la magistrature.

Les aspects positifs de cette réforme tiennent d'abord à la mixité du Conseil. L'association de magistrats et de personnalités extérieures et l'infériorité numérique, même symbolique, des magistrats, méritent d'être conservées. Dix magistrats contre onze personnalités extérieures : j'espère que les débats au sein du Conseil ne seront pas exprimés en ces termes et qu'il n'y aura pas d'antagonisme de principe ; mais le symbole est très important. Il est d'ailleurs conforme aux propositions de la commission présidée par Pierre Truche, qui avait lui-même souligné le risque de corporatisme. Je n'aime pas l'expression de « corporatisme ». Je préférerais parler du « repliement de l'institution sur elle-même ». Mais soyons honnête ; un tel danger n'est pas propre à l'institution judiciaire. Tous les corps qui se gèrent eux-mêmes ont besoin d'une ouverture sur le monde, que garantit la présence de personnalités extérieures.

Autre aspect positif de cette réforme : le choix de l'élection pour les magistrats. Certes, il y a quelques risques, qu'on connaît tous. La magistrature se répartit entre trois organisations inégales qui, dans cette compétition, vont nécessairement vouloir se compter. Mais ce risque de politisation inévitable est à mon avis inférieur à l'avantage que présente l'élection, le seul système clair et objectif, le seul système démocratique pour choisir les représentants des magistrats.

Dernier aspect positif : le procédé de nomination de la majorité des magistrats, à l'exception des 350 membres de la Cour de cassation, premiers présidents des cours d'appel, présidents des tribunaux de grande instance qui obéiront à un régime différent puisqu'ils seront nommés sur proposition du conseil et non pas sur avis conforme de celui-ci.

L'avis conforme représente un bon équilibre entre l'exercice de l'initiative par le ministre et l'exercice d'un droit de contrôle par le Conseil. Il est bon que ce dernier puisse vérifier la compétence, l'indépendance et des aptitudes des magistrats, surtout lorsqu'ils sont appelés à occuper, au sein du parquet, les plus hautes fonctions.

Mais je formulerai aussi deux réserves essentielles.

La première tient au nombre excessif des membres du Conseil. Ceux-ci passent de douze à vingt-trois si on inclut les membres de droit, de dix à vingt et un si on les exclut. Très franchement, c'est le maximum compatible avec un travail approfondi, avec un travail collégial, avec un travail serein. La gestion des dossiers de nomination est suffisamment lourde pour ne pas trop peupler le

Conseil supérieur de la magistrature, sauf à donner aux magistrats eux-mêmes un poids prépondérant, ce qu'*a priori* personne ne souhaite.

Notre préférence allait plutôt à un format plus réduit : environ une quinzaine de membres. Plusieurs personnes, qui n'ont participé aux travaux du Conseil supérieur de la magistrature, se sont exprimés dans le même sens.

Notre seconde réserve tient à la complexité de la procédure de nomination des personnalités extérieures. Il n'y a pas moins de sept autorités qui interviennent dans la nomination de personnalités extérieures – de dix personnalités extérieures, si l'on exclut le conseiller d'Etat ; quatre relèvent d'une logique politique, trois d'une logique juridictionnelle.

Par ailleurs, le premier président de la Cour de cassation, le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes désignent conjointement deux personnalités extérieures. J'espère que leurs vues convergeront rapidement. On a rarement fait dans une telle complexité, on a rarement poussé aussi loin la sophistication. On aurait pu trouver des solutions plus simples, notamment dans le nombre des autorités appelées à participer à la désignation de ces personnalités extérieures.

Au-delà de ces réserves, ce qui compte, c'est le fonctionnement ultérieur du Conseil supérieur de la magistrature. Certes, il est difficile à prévoir, parce que l'harmonie de ce conseil, son indépendance sont autant une question d'état d'esprit que de procédure et de garantie statutaire. On a d'ailleurs pu constater des pratiques différentes. Vous avez rappelé, madame la ministre, la doctrine que vous vous étiez vous-même fixée en la matière. Je rappellerai celle de l'un de vos prédécesseurs, M. Pierre Méhaignerie, qui, de 1993 à 1995, a toujours respecté scrupuleusement les avis du Conseil supérieur de la magistrature. Autant dire que la manière dont fonctionne l'institution échappe assez largement au cadre juridique dans lequel on voudrait l'enfermer.

Comme l'a dit notre excellent rapporteur de la commission des lois, M. Floch, cette révision est le fruit d'un « compromis ». Au sein de cette même commission, M. Crépeau, qui fait moins dans la nuance, a dit que c'était une solution « nègre blanc ».

M. Gérard Gouzes. C'est un radical !

M. Pierre Albertini. Faites-vous allusion à son humanisme ou au caractère affirmé de ses convictions ?

M. Gérard Gouzes. Aux deux !

M. Pierre Albertini. Je suppose que, s'il était là, il nous dirait que, le radicalisme, c'est la synthèse entre les valeurs républicaines et le sens de l'homme. Quoi qu'il en soit, tout dépendra de la manière dont fonctionnera ce conseil. S'il fonctionne bien, on dira, madame la ministre, que vous avez réalisé un bon équilibre. S'il fonctionne moins bien, on dira inévitablement que l'institution est quelque peu boîteuse et que vous êtes restée au milieu du gué. Je voudrais en tout cas plaider pour que les membres du Conseil, comme le ministre de la justice fassent un usage intelligent de cette institution ainsi rénovée.

Enfin, madame la ministre, au-delà de la réflexion sur le Conseil supérieur de la magistrature, des questions inséparables se posent, inspirées par la certitude que cette réforme est avant tout entreprise pour les justiciables. Certes, la question des garanties individuelles et collectives des magistrats est très importante et doit retenir

toute notre attention. Mais la justice est d'abord un service public. Son fonctionnement dépend à la fois des conditions faites aux juridictions – je ne reviendrai pas sur les chiffres qu'a excellemment cités Jean-Louis Debré et qui prouvent que la justice a trop souvent été le parent pauvre des institutions publiques – et des principes qui la guident. Je voudrais en évoquer deux qui, à mon sens, tracent l'architecture de la réforme qui est devant nous – puisqu'on n'en connaît encore exactement ni le calendrier, ni le contenu – : la recherche d'un équilibre entre indépendance et responsabilité ; la recherche d'un équilibre entre l'instruction, la vérité, et les droits de la personne.

Ce qui réalise le mieux la synthèse entre les deux impératifs un peu contradictoires d'indépendance et de responsabilité, c'est la notion d'égalité devant la loi et devant la justice que vous avez rappelée dans votre discours. Celle-ci conduit à poser le problème des rôles respectifs du pouvoir politique et des juges.

Le pouvoir politique oriente, fixe les priorités, élabore des circulaires claires. Le ministre doit oser dire ce qu'il souhaite pour la société. Il n'y a d'ailleurs, à mon avis, aucune retenue à avoir en la matière. J'observe simplement que, dans certains domaines, il est difficile de définir une politique claire : c'est le cas pour la délinquance des jeunes, où il s'agit de trouver un équilibre entre prévention et répression. De report en report, on a quelque mal à formuler les résultats à atteindre. Le Parlement quant à lui contrôle, évalue les résultats et infléchit le cours de la politique pénale, s'il le souhaite.

Mais aux juges revient une mission différente : apprécier de façon circonstanciée, au cas par cas et de façon impartiale. On entend souvent une expression que je trouve ravageuse, très mal choisie et qui ne figure sur aucun texte de droit pénal ou de procédure pénale, celle d'« opportunité des poursuites ». Chaque fois que nous l'utiliserons, nous conduirons nos concitoyens à s'interroger, en particulier sur les 80 % de classement sans suite qui sont pourtant motivés par de multiples raisons comme l'impossibilité d'identifier les auteurs de l'infraction ou les accusations mal fondées. Cessons donc de parler de l'opportunité des poursuites. Je ne connais, pour ma part, qu'un principe, celui de la légalité. Tenons-nous y !

A ce propos, je ferai la suggestion suivante : acceptez que l'inspection des services judiciaires soient utilisée non seulement par le ministre – ce qui est son droit et son devoir – mais aussi par le Conseil supérieur de la magistrature, qui pouvait aussi, à l'occasion de ses rapports, mettre l'accent sur tel ou tel défaut du système.

L'équilibre entre la recherche de la vérité et le respect des droits de la personne doit aussi être recherché. On sait bien qu'il est souvent porté atteinte à la dignité des hommes et des femmes de ce pays par des dommages irréparables.

La presse et la justice jouent un rôle distinct en la matière. A la presse il appartient d'informer, de réaliser des investigations. C'est sa noblesse. A la justice, il appartient de ne pas tomber dans la manipulation des informations et d'assurer un traitement équitable à tous les justiciables, surtout à ceux qui ont besoin de la protection du droit.

En conclusion, madame la ministre, je vois deux dangers : le premier, c'est celui d'un pouvoir politique timoré, hypocrite, que ne remplirait pas ses devoirs à l'égard du service public de la justice ; le second, symétriquement inverse, c'est celui d'une justice murée dans

ses palais, recroquevillée sur des procédures, d'ailleurs souvent désuètes, un peu coupée du monde. Tout en étant conscient de ces dangers, je voudrais exprimer le doute qui nous saisit à l'occasion de l'adoption de ce texte. Le groupe UDF soutiendra la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Mais, en même temps, il attend avec impatience et avec vigilance les six ou sept autres textes qui doivent achever la réforme de la justice. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française, du groupe Démocratie libérale et Indépendants et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Mme Christine Lazerges. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, de nombreux orateurs l'ont souligné, le Conseil supérieur de la magistrature est au cœur des garanties de l'indépendance de la justice. D'où l'importance de ce premier débat sur la réforme globale de la justice qui, symboliquement, débute par le Conseil supérieur de la magistrature.

M. Gérard Gouzes. Tout à fait !

Mme Christine Lazerges. Alors que nous est proposé en première lecture le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature, il me semble difficile de ne pas se retourner un tant soit peu vers le passé ; certains de mes prédécesseurs l'ont d'ailleurs extrêmement bien fait.

Quelle est la constitution la plus audacieuse en ce domaine et la plus à même de garantir l'indépendance de la magistrature ? Ce sera la Constitution de la V^e République, une fois modifiée par la loi que nous examinons aujourd'hui.

Comme Jacques Floch l'a rappelé, sous la III^e République, les magistrats se trouvaient dans une situation de dépendance politique qu'on ne peut pas nier, sous l'influence d'un véritable clan professionnel ; Alfred Coste-Floret et André Philip l'avaient admirablement analysé, en 1946, dans cet hémicycle.

C'est pourquoi l'article 83 de la Constitution de 1946 avait institué un Conseil supérieur de la magistrature composé avec beaucoup de soin pour éviter tout corporatisme judiciaire, les magistrats étant très nettement minoritaires. Outre le Président de la République et le garde des sceaux, six personnalités étaient élues par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, en dehors des membres de l'Assemblée nationale ; quatre magistrats étaient élus par chacune des catégories de magistrats et deux membres étaient désignés par le Président de la République, en dehors du Parlement et de la magistrature. Ainsi, sur quatorze membres renouvelés tous les six ans, le Conseil comprenait seulement quatre magistrats élus par leurs pairs.

Ce Conseil supérieur de la magistrature de la IV^e République ne proposait à la nomination du Président de la République que les magistrats du siège. Il assurait, conformément à la loi, la discipline de ses magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires. C'était un organisme permanent et ses membres étaient placés, en vertu de la loi du 1^{er} février 1947, en position de détachement.

Il fonctionna tant bien que mal pendant douze ans, en répondant assez largement aux espoirs de ses promoteurs, qui avaient voulu l'indépendance des magistrats du siège en les soustrayant clairement à l'emprise du pouvoir exécutif. Mais le statut des magistrats du parquet n'était pas

abordé. A l'époque, on ne s'en souciait pas ; l'unité du corps n'était pas recherchée et l'indépendance des magistrats n'était pas garantie.

Puis vient la Constitution de la V^e République, dont le CSM fut extrêmement critiqué, dès l'origine. Le Président de la République, et lui seul, composa, de 1958 à 1993, le Conseil supérieur de la magistrature en choisissant six magistrats de l'ordre judiciaire, dont deux magistrats du siège et deux de la Cour de cassation ; un avocat général de la même cour ; trois magistrats du siège, des cours et des tribunaux ; un conseiller d'Etat et deux personnalités n'appartenant pas à la magistrature. Ces personnalités étaient toutes nommées pour quatre ans, reconduites une fois et ne pouvaient être révoquées. La formule retenue par l'article 65 de la Constitution de 1958 conjugait le corporatisme et une certaine forme d'assujettissement au Président de la République. Ce Conseil supérieur de la magistrature vécut pourtant trente-cinq ans, malgré les critiques virulentes et incessantes dont il faisait l'objet.

Il donnait des avis concernant les nominations de magistrats émanant du garde des sceaux. Il formulait des propositions pour les magistrats du siège à la Cour de cassation et pour les premiers présidents de cour d'appel. Il était consulté pour les grâces. Il faisait fonction de conseil de discipline, mais uniquement pour les magistrats du siège. Autant dire que, si la réforme de 1993 s'imposait, à l'évidence, elle était insuffisante.

Avec cette réforme, le Conseil supérieur de la magistrature est passé de onze à dix-huit membres dont douze magistrats du siège et du parquet élus par leurs pairs. Depuis le CSM fonctionne en deux formations, ce qui, loin de marquer l'unité du corps, le divise. Elles sont compétentes, l'une pour les magistrats du parquet, mais seulement pour donner des avis concernant les nominations ; l'autre pour les magistrats du siège. Celle-ci formule de simples avis pour les plus hauts magistrats, les autres magistrats du siège étant nommés sur avis conforme après avoir été proposés par le ministère de la justice.

Ce retour en arrière, sûrement fastidieux, était tout de même indispensable pour mesurer l'avancée considérable que propose le projet de loi constitutionnelle que nous examinons aujourd'hui. Le travail de la commission Truche a inspiré assez largement ce projet, mais celui que nous examinons est à la fois plus novateur et moins complexe que ne l'étaient les propositions de cette dernière.

Le CSM sera unique, ne se réunira qu'en une seule formation et non en trois, comme le proposait le rapport Truche : l'une pour le siège, l'autre pour le parquet, la troisième étant plénière. Avec ce projet de loi constitutionnelle, l'unité du corps est mieux marquée et il permettra surtout, comme nous le désirons, de lever le soupçon sur tous les magistrats. En effet, le garde des sceaux ne pourra plus, sans avis conforme du CSM, proposer les nominations des magistrats du parquet. Aujourd'hui, vous est donc proposé un Conseil supérieur de la magistrature réhabilité dans sa double fonction – instance de nomination et instance disciplinaire – dans une composition élargie et équilibrée puisqu'elle comprend onze personnalités extérieures au corps judiciaire désignées par les plus hautes autorités de l'Etat et dix magistrats du siège et du parquet.

Pour les justiciables, la lisibilité si difficile de notre système de justice ne pourra qu'y gagner, ce qui n'est pas d'ailleurs l'un des moindres intérêts de ce projet de loi constitutionnelle. Rappelons aussi que la réforme du

CSM était l'un des engagements pris par le parti socialiste pendant la campagne des législatives de juin dernier et que le respect de nos engagements fait partie intégrante de la rénovation de la vie publique pour laquelle nous nous battons. Ne nous y trompons pas et souhaitons que nous soyons entendus et compris.

C'est par la voie de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature que passe en partie, comme le disait et l'écrivait un ancien garde des sceaux et comme le dit et l'écrit notre garde des sceaux, la réhabilitation de la justice de notre pays. Nous voulons placer cette justice hors de tout soupçon. Nous la voulons accessible et nous voudrions même qu'elle soit effective dans ses décisions.

Le projet que nous examinons est juste. Il est équilibré. L'adopter est sage et ouvre d'autres volets, plusieurs autres volets d'une réforme globale de la justice que nous appelons tous de nos vœux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Madame la ministre, je n'ajouterai que quelques mots dans ce concert d'approbations en prenant comme point de départ une expression qui revient tant dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle que dans nombre de discours, celle de tradition républicaine. Que peut-elle donc recouvrir ?

Pour ce qui est de la tradition, force est d'abord de reconnaître que celle de la France est très particulière. En effet, dans un pays centralisé depuis très longtemps, la justice a fonctionné de façon correcte la plupart du temps, malgré des contextes différents, mais elle a parfois connu de graves dysfonctionnements.

Tous ceux qui nous ont précédés, législateurs ou juristes, se sont posés des questions sur la nature de la justice. On a commencé par affirmer qu'elle émanait de Dieu et qu'elle passait par le roi. Peu à peu les politiques, qui ne croyaient plus beaucoup en Dieu, se sont contentés de dire que toute justice émanait du roi et, à partir de la fin du XVIII^e siècle, l'idée a prévalu qu'en réalité le roi ne faisait que représenter l'opinion générale des Français, la royauté étant elle-même limitée dans sa liberté à l'égard de la justice.

Il faut d'ailleurs savoir que les rois avaient mésusé de leur pouvoir puisqu'ils étaient allés jusqu'à vendre la fonction de juger. Il s'agissait de privatisation avant l'heure. (*Sourires.*) Ainsi les "parlementaires" concernés étaient propriétaires de leur charge. Ils se sont d'ailleurs opposés très fortement au pouvoir politique – c'est une question récurrente en France – jusqu'à provoquer des troubles dans l'opinion publique.

La Révolution française a modifié le système général tout en conservant le principe que la justice émanait d'une entité, en l'occurrence le peuple français. De là date notre tradition.

Avec l'arrivée de l'Empire, les traditions hyper-royalistes ont été renforcées. Non seulement la justice est redevenue ce qu'elle était dans l'Ancien Régime – sauf la propriété des charges – mais elle a été considérée comme une émanation de l'empereur. Elle a alors été rendue au nom de l'empereur et ce dernier a hiérarchisé de façon très tatillonne cette institution, laquelle porte encore de nos jours des traces très fortes de cette époque.

Le XIX^e siècle a été une période très tourmentée, avec un changement de régime pratiquement tous les vingt ou vingt-cinq ans. En chacune de ces occasions ont été opérées de véritables épurations, mais elle a aussi connu quel-

ques innovations : Louis-Philippe a ajouté le serment, lequel a été supprimé en 1848 ; le Second Empire en a rajouté sur la sujétion de la magistrature qui est devenue, en fait, un groupe de fonctionnaires au service de l'Empire, puis la République est revenue.

Contrairement à ce que l'on peut croire, la République, dans ses premiers temps, a été extrêmement réticente à l'égard de l'indépendance de la magistrature. Ses débuts ont même été marqués par plusieurs séries d'épurations jusqu'à ce que, en 1882, on décide tout simplement, non plus de recruter les juges par concours ou par cooptation, mais de les élire. Cela n'a duré qu'une année et l'on est revenu à des solutions plus classiques. Puis, rassurée sur elle-même, la République a inventé petit à petit ce qui est devenu la tradition républicaine dont on parle, c'est-à-dire un système dans lequel figurent l'obligation du concours pour le recrutement des magistrats, un tableau pour leur avancement et diverses garanties.

Cet après-midi, Jacques Floch a cité de grands noms, Trarieux, Sarrien, Barthou, qui ont tous, en conclusion de réflexions pertinentes, apporté des éléments intéressants, dont il faut tenir compte.

La guerre, vous le savez, a renvoyé toutes ces questions aux oubliettes et c'est en 1946 que se situe la très grande réforme avec la création du Conseil supérieur de la magistrature. On y est d'ailleurs allé fort à cette époque, puisque l'on a décidé que la majorité de ses membres seraient élus par le Parlement, les autres l'étant par les magistrats. On a beaucoup daubé ce système, mais il a fonctionné correctement, selon les magistrats de l'époque.

Le Conseil a surtout eu à arbitrer des conflits entre le garde des sceaux et le Président de la République qui voulait modérer l'action du premier, estimant qu'il empiétait trop sur le pouvoir des juges. La plupart des nominations auxquelles il a procédé n'ont pas été critiquées. En réalité la justice avait trouvé un assez bon point d'équilibre.

La France a ensuite été confrontée à une décolonisation chaotique, avec des violations graves des droits de l'homme à Madagascar, en Afrique noire, en Algérie et le problème de l'équilibre même des institutions a alors été posé. Cela a abouti à la réforme de 1958.

Cette dernière est très intéressante, car elle s'inscrit parfaitement dans la tradition, non pas républicaine, mais royale, voire impériale, puisque même s'il est affirmé que toute justice émane du peuple, elle passe en fait par le Président de la République qui, comme autrefois le roi, est celui dans les mains duquel se trouvent tous les pouvoirs du peuple.

Nous avons fonctionné sur ce système jusqu'à une date récente, mais la pratique l'a très rapidement changé. Peu à peu, les gardes des sceaux ont modifié leur comportement et donné de plus en plus d'importance au CSM. Cette évolution a débouché sur l'importante réforme de 1993 que nous voulons retoucher aujourd'hui, de façon tout à fait heureuse. En effet, cette réforme, à la différence de ce qui s'était passé en 1946, a accordé trop de pouvoirs à la profession en donnant la majorité du CSM aux magistrats.

A cet égard, je veux être bien clair : les magistrats ne sont pas suspects de quoi que ce soit. Néanmoins, il est aussi imprudent pour un pays de faire gérer la totalité de la carrière des militaires par les militaires ou la totalité de la médecine par les médecins que de faire gérer la justice

uniquement par les juges. Les préoccupations corporatistes prédominent rapidement et le système trouve très vite ses limites.

C'est pourquoi, madame la ministre, je crois qu'il est très heureux d'apporter une première retouche sur laquelle nous sommes tous d'accord. Certes on aurait pu trouver différentes façons d'assurer la représentation des autres catégories que les magistrats dans le système, mais la formule proposée en vaut largement une autre. Elle devrait en tout cas permettre au moins d'éviter les dangers du corporatisme que je tiens à évoquer.

J'appartiens à une génération qui a été très marquée par des événements qui se sont produits non en France, mais au Chili lorsque toute les réformes voulues par le président Allende, arrivé démocratiquement au pouvoir, ont été mises en échec, selon une formule très ramassée, par les camionneurs et les juges : les camionneurs bloquaient les routes et les juges refusaient d'appliquer les lois et d'avaliser les nominations de magistrats. Cela était possible parce que la magistrature était complètement indépendante du pouvoir politique, élu démocratiquement.

Cet exemple montre très clairement qu'il ne faut pas que la magistrature puisse s'autogérer complètement. Il serait certes très dangereux que les magistrats soient étrangers à la gestion de leur corps mais il est tout aussi mal venu et dangereux qu'ils soient seuls à en décider.

D'ailleurs, toute notre histoire montre que les juges, chaque fois qu'ils ont eu ce pouvoir soit grâce à l'argent, quand ils achetaient leurs charges sous l'Ancien Régime, soit grâce à une totale indépendance, se sont opposés à l'application de lois régulièrement votées et qui devaient être appliquées. Je pense, en particulier aux lois sur la séparation et à celles sur le divorce.

M. Jacques Floch, rapporteur. Eh oui !

M. François Colcombet. Ces quelques exemples démontrent que si les magistrats doivent bénéficier de la liberté, il ne faut pas pour autant leur laisser le soin de tout régenter.

Un autre élément déterminant, celui qui a fait le plus réfléchir et dont nous serons probablement amenés à discuter encore davantage à l'avenir, est le statut du parquet.

Certains font valoir que, dans de nombreux pays, le parquet est différent du juge du siège et que les parquetiers pourraient très bien être des fonctionnaires.

Evidemment, être fonctionnaire n'a rien de déshonorant et beaucoup d'entre eux ont des statuts qui les protègent de leur hiérarchie et leur confère des pouvoirs propres, qu'ils soient inspecteurs du travail ou commissaires de police. On aurait pu concevoir un tel système, mais cela ne correspond pas à notre tradition. On n'engage jamais de réformes que sur la base de la plate-forme existante.

En l'occurrence, elle est constituée par l'existence d'un corps unique – formule qui, si elle a quelques inconvénients, présente de nombreux avantages – d'une formation commune, de pratiques de vie en commun. Il y a surtout le fait que les magistrats eux-mêmes distinguent très bien les deux fonctions. Tous ceux qui ont pu passer d'un corps à l'autre ou qui fréquentent constamment les palais ont pu le constater : les procureurs savent très bien qu'ils ne doivent pas aller dans les délibérés et les juges savent très bien qu'ils ne doivent pas se rendre dans le bureau du procureur lorsqu'il prolonge une garde à vue. La pratique existe et il suffit d'y remettre un peu d'ordre.

En la matière nous voulons assurer de meilleures conditions d'avancement des procureurs en instaurant un système qui leur offrira de bonnes garanties quant à leurs carrières. La loi organique devra définir très clairement leurs responsabilités et leur marge de manœuvre. En contrepartie de cette liberté et de ces avantages, il sera indispensable de préciser qu'en certains cas, les procureurs seront des représentants de l'Etat.

J'en terminerai en formulant deux remarques.

D'abord, dire qu'ils appartiennent au corps des magistrats, c'est souligner qu'ils interviennent au nom du peuple français, c'est-à-dire ni en leur nom personnel, ni au nom de valeurs qui transcenderaient la nation, les valeurs européennes par exemple, ni au nom de valeurs définies localement. Ils agissent en se référant à un corps de textes, essentiellement ceux votés ici, c'est-à-dire les lois.

Ensuite, à une époque où se développe la décentralisation, il est plus que jamais indispensable que l'Etat assure la cohérence à l'intérieur du pays. Recevant de Mme la garde des sceaux ou de ses successeurs des impulsions très fortes et très précises dans les domaines politiquement sensibles, les procureurs feront entendre, si je puis dire, un son de cloche indéniable à travers toute la France. Ainsi des affaires aussi essentielles que celles touchant à la délinquance financière, au trafic d'hormones, ou à la famille seront poursuivies dans les mêmes termes, à travers tout le pays.

Madame la garde des sceaux, vous nous proposez un texte parfaitement équilibré. Je le voterai non seulement par devoir, mais surtout parce qu'il est porteur d'un plus grand équilibre dans l'une des institutions essentielles de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, nous sommes donc amenés, aujourd'hui, à examiner le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature. Ce premier texte constitue l'un des volets de la réforme de la justice annoncée par le Gouvernement.

La réforme de la justice est un sujet sérieux et fondamental pour notre société, en proie à des doutes sur le fonctionnement de cette institution alors que, par ailleurs, la justice procède du peuple français dont elle tire sa légitimité. Elle est d'ailleurs rendue en son nom, il ne faut pas l'oublier.

Les justiciables et, plus généralement, les citoyens français ont besoin d'avoir confiance dans leur justice, c'est-à-dire dans les garanties qu'elle présente au titre de l'égalité de tous devant la loi, qu'il s'agisse de sa définition ou de son application – laquelle qui doit correspondre aux vœux du législateur élu au suffrage universel – ou encore de l'indépendance des juges. Bref, ils souhaitent obtenir des garanties en matière de sérénité et d'impartialité.

Le groupe Démocratie libérale que je représente ce soir se félicite donc qu'un débat ait lieu devant la représentation nationale, mais il regrette que le Gouvernement présente sa réforme par petits morceaux, alors que l'organisation des libertés publiques attachée à cette réforme ne se divise pas. Sur de nombreux points, la réforme constitue un tout. Or, à part le texte qui nous est présenté aujourd'hui, nous n'avons connaissance du reste que par la presse ou par les quelques pistes que vous avez tracées cet après-midi, madame la garde des sceaux, bien insuffisamment, à notre sens. Nous contestons ce procédé qui,

une fois de plus, fait peu de cas de la représentation nationale. Nous avons l'impression que le Gouvernement met un peu la charrue devant les bœufs, à moins qu'il ne veuille délibérément nous placer ainsi devant le fait accompli lors de la discussion des prochains textes.

L'objet du présent projet est d'abord l'élargissement de la composition du CSM, auquel nous ne sommes pas défavorables.

Il tend ensuite à instaurer une seule formation – au lieu de deux auparavant – compétente à l'égard tant des juges du siège que des magistrats du parquet.

Il prévoit aussi – c'est l'élément essentiel de la réforme – la nomination des magistrats du parquet sur avis conforme du CSM. Encore faut-il souligner que les syndicats de magistrats – que l'on a coutume de qualifier l'un de droite, l'autre de gauche, car il y a, dans notre pays, des magistrats classés à droite et des magistrats classés à gauche! – avaient demandé que le CSM formule lui-même les propositions de nomination.

Nous ne sommes évidemment pas opposés au principe du renforcement des garanties données aux magistrats du parquet, mais il ne s'agit que de l'un des deux plateaux de la balance. Nous sommes donc très réservés sur ce texte, car il ne donne aucune garantie quant à la liberté et à un fonctionnement équilibré de l'institution judiciaire.

Depuis 1993, les juges du siège sont totalement indépendants. Cela est légitime et personne ne le conteste. Bien qu'ils appartiennent au même corps, les magistrats du parquet ont une fonction différente : ils sont les avocats de la société, les avocats de la République qui demandent au juge l'application de la loi. Il apparaît donc indispensable, non seulement de prendre cette différence en considération, mais également de maintenir un lien réel entre le peuple français et sa justice, par l'intermédiaire, notamment, d'une politique pénale que le Gouvernement a le devoir de définir. Il s'agit non d'un droit mais d'un devoir, comme il a le devoir de définir une politique de l'emploi ou une politique fiscale, par exemple.

Il serait malsain de faire du corps des magistrats une sorte de caste autonome à légitimité discutée. Souvenez-vous de ce syndicat de magistrats qui, il y a quelques mois à peine, avait appelé ses collègues – il avait d'ailleurs recueilli un certain nombre de signatures – à ne pas appliquer la loi Debré sur l'immigration, au mépris de la légitimité du législateur et de la séparation des pouvoirs.

M. Jean-Luc Warsmann. Une honte !

M. Philippe Houillon. Si la justice doit être mise à l'abri du soupçon et si le renforcement des garanties données aux magistrats du parquet procède de ce souci louable, on ne peut pas faire pour autant l'économie, par voie de conséquence, de décisions à prendre sur des questions intrinsèquement liées que nous posons : le rôle du parquet, la responsabilité des magistrats, le contrôle et la discipline, les libertés individuelles, le renforcement des droits de la défense et les modes d'expression de ce lien entre le peuple et sa justice.

Il faut donc faire attention, sous couvert de grands principes auxquels tous les républicains, ici, adhèrent évidemment, à ne pas mélanger les genres et à ne pas transformer le visage de la justice en France.

Madame la garde des sceaux, vous l'avez compris, nous ne pouvons, en l'état, vous donner un blanc-seing. Nous restons dans l'attente des réponses aux questions que nous posons ; nous espérons les avoir avant le vote. (*Applau-*

dissements sur plusieurs bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, 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. Gérard Gouzes.

M. Gérard Gouzes. Madame la garde des sceaux, combien de temps nous faudra-t-il encore pour définir de manière simple, de manière transparente, de manière cohérente, la place de chacun des acteurs de l'acte judiciaire dans notre vieux pays ? C'est le défi que vous avez décidé de relever, avec le Gouvernement, et que nous nous proposons de vous aider à réussir aujourd'hui, en tout cas pour ce premier acte de cette réforme, que je qualifie d'indispensable avant celles qui vont suivre.

Le bon sens premier déclinera l'importance de l'impartialité de celui qui juge, de celui qui décide au nom du peuple français, et qui dit impartialité dira indépendance, pas seulement à l'égard du pouvoir politique, mais vis-à-vis de toute tentative de l'environnement d'influer sur la décision par une pression n'ayant aucun rapport réel avec la cause jugée.

Jusqu'à-là, je crois qu'un consensus général existe et chacun s'accordera à trouver les moyens de renforcer cette indépendance indispensable à notre justice.

A partir de ce constat, les choses vont peut-être commencer à se brouiller ; nous le verrons dans les textes qui suivront, notamment dans les lois organiques.

Ne dit-on pas que cet indépendance acquise pose le corollaire de la responsabilité ? Responsabilité disciplinaire – qui s'en offusquerait ? – responsabilité professionnelle, responsabilité devant les citoyens qui ont droit à des garanties face aux dysfonctionnements de l'institution, face aux décisions prises. Le débat commence.

Pourquoi donc les magistrats devraient-ils être moins responsables que d'autres, que les médecins, les préfets, les maires ou tout autre individu dans l'exercice de ses fonctions ?

Quel sera le rôle, madame la garde des sceaux, du Conseil supérieur de la magistrature, sous sa nouvelle forme, dans la définition même de cette responsabilité ? De quels moyens bénéficiera-t-il pour l'exercer ?

En effet, grâce notamment à la jurisprudence – c'est le cas de le dire – la notion de responsabilité est devenue aujourd'hui dans notre pays très extensive. Souffrons donc qu'aucune personne ne soit au dessus de tout regard critique.

Les juges et la justice peuvent et doivent également rendre des comptes, comme le soulignait le Président de la République lui-même le 9 janvier 1998 à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation : « La responsabilité du juge est le corollaire indissociable de son indépendance. »

A ce stade, posons-nous le problème des magistrats qui, quelquefois, font toute ou la plus grande partie de leur carrière dans la même cour d'appel.

Et les procureurs, ces descendants des avocats du roi, selon M. Colcombet, que sont-ils en fait ? Reconnaissons – le débat actuel le démontre – qu'il sera nécessaire, madame la garde des sceaux, de mieux discerner, de mieux définir leur mission et leur statut. A ce titre, je cite cette phrase de Thierry Lévy, avocat bien connu : « Dans un système où il n'y a pas d'automatisme des poursuites, la décision ne peut être prise sans une responsabilité et une légitimité. » C'est le cas précisément de ce que l'on appelle le parquet.

Doivent-ils ou devraient-ils, ces parquetiers, être de simples fonctionnaires appliquant le bon vouloir d'un ministre de tutelle ? Certainement pas, car leurs prérogatives, vous l'avez dit, touchent directement aux libertés publiques et notre démocratie s'honore de confier cette mission à des magistrats.

Ils sont aussi les avocats de la société et, face aux autres avocats, c'est-à-dire les avocats des « présumés innocents », leur poids dans la balance de la justice devrait être en équilibre égal. Une certaine « erreur de menuisier », qui leur vaut le privilège de requérir du haut de la même estrade où se tient le siège du juge, constitue, en soi, une inégalité symbolique qui mériterait une autre réponse que celle de la simple tradition.

Le magistrat du parquet doit donc rester un magistrat, mais si personne n'ose sérieusement proposer la séparation du siège et du parquet, qui, tout aussi sérieusement, peut imaginer que le passage répétitif au cours d'une carrière d'un rôle à un autre et réciproquement n'est pas de nature à influencer les comportements au détriment de l'impartialité ?

On nous dit, aujourd'hui, que le problème est ailleurs, c'est « la rupture du lien entre le ministère de la justice et le parquet » qui serait l'ordre du jour.

Entre deux écueils contraires, l'interventionnisme politique et la tentation corporatiste, que faudra-t-il choisir ?

Reconnaissons, mes chers collègues, que depuis quelques années les déclarations d'intention n'ont pas manqué et les actes les ont souvent démenties : les mauvaises habitudes, les autocensures, les instructions inavouées, les interventions individuelles, le mépris des avis du Conseil supérieur de la magistrature dans les propositions de nomination, les « affaires » et leurs corollaires. Je citerai, au hasard, la mutation du procureur général de la cour d'appel de Nîmes, Mme Monique Goemann, en 1993, l'affaire du juge Halphen, l'hélicoptère du procureur Davenas, sans remonter jusqu'à la mutation à Hazebrouck d'un certain juge, M. Etienne Ceccaldi, avant 1981. La liste est longue de ces pratiques qui discréditent une justice soumise au pouvoir politique.

Sous la IV^e République, le Conseil supérieur de la magistrature avait été, notamment par sa composition qui comprenait six membres élus par l'Assemblée nationale et quatre magistrats élus par leurs pairs, un premier effort véritable et méritoire pour soustraire les juges à l'arbitraire. Quoique modeste, cette avancée avait déjà été jugée – rappelons-le – trop audacieuse par les auteurs de la Constitution de 1958.

Composé désormais exclusivement de membres nommés par le Président de la République, le Conseil supérieur de la magistrature n'exerçait ses compétences que pour les magistrats du siège.

Il a fallu attendre la réforme constitutionnelle de 1993, déjà concoctée et proposée par Pierre Bérégovoy, à l'époque Premier ministre, sur l'initiative du Président François Mitterrand, et mise en œuvre par un autre Premier ministre, M. Edouard Balladur, pour donner plus d'indépendance à cette institution en lui permettant, après l'adoption de la loi organique du 5 février 1994, de traiter formellement à égalité le siège et le parquet.

Nous l'avons bien vu, il ne s'est, trop souvent, agi que d'une apparence puisque le rôle du Conseil supérieur de la magistrature est resté, pour le parquet, celui d'un organe consultatif.

La réponse que vous nous proposez, madame la garde des sceaux, tranche un débat, par conséquent, qui peut paraître à certains théorique, mais qui est un débat de

fond : les magistrats du siège et du parquet doivent-ils appartenir à un corps unique ? Aberration historique issue de notre culture judiciaire passéiste, disent certains, ou nécessité, comme l'affirment les procureurs généraux dans leur assemblée générale le 28 janvier 1997 ?

La réponse apportée par le projet de loi est simple. Elle maintient, accentue l'unicité du corps des magistrats en préférant une seule formation, formation compétente pour les magistrats du siège et du parquet permettant ainsi à ces derniers de bénéficier des mêmes garanties statutaires que les premiers.

Cependant le débat, madame la garde des sceaux, reste entier et rien n'interdira d'imaginer – je l'ai déjà dit – l'interdiction, une fois choisie la voie du parquet ou celle du siège, de ne plus pouvoir y revenir, dans les premières années de la carrière.

En présentant un nouveau projet d'organisation du Conseil supérieur de la magistrature, le Gouvernement reste ainsi dans le sens de l'histoire de nos institutions judiciaires qui, plus que toute autre, prend son temps pour traduire en faits des états d'esprit plus proches des analyses de la société contemporaine, d'autant que le Conseil supérieur de la magistrature doit constamment sortir de ces ambiguïtés latentes que sont : un statut d'organisme gouvernemental, mais non soumis au Gouvernement, une chambre de représentation d'un corps social sans porter l'image d'un corporatisme outrancier ou bien une sorte de juridiction statuant comme conseil de discipline.

L'occasion n'avait donc pas été saisie de clarifier la position du ministère public. La réforme de la justice que vous nous préparez, madame la garde des sceaux, a le mérite de poser clairement le problème.

Les magistrats du parquet doivent-ils être totalement autonomes, indépendants de tout ministère, de tout gouvernement ? Voilà une autre question.

De qui dépendraient-ils alors ? D'une institution composée de leurs pairs ? De leur propre conscience ? Au nom de quelle légitimité auraient-ils l'opportunité, sans motivation formalisée, de poursuivre celui-ci et de classer sans suite l'affaire de celui-là ? Pourrions-nous supporter autant de politiques pénales qu'il y a de procureurs ? A quelle égalité la justice se référerait-elle ? Ne croyons pas cette épure dénuée de toute réalité. Aujourd'hui même, il arrive que plusieurs personnes faisant l'objet de poursuites identiques connaissent un sort différent : les unes sont relaxées ou ne sont même pas poursuivies alors que les autres sont condamnées plus ou moins sévèrement selon le tribunal où l'affaire est instruite. Qu'en serait-il demain sans instruction générale, voire sans instruction individuelle, prise dans l'intérêt général ?

Le ministre de la justice ne doit-il pas veiller à l'application de la loi pénale ? Espérons, tout au moins, qu'il pourra définir, dans le cadre de la politique judiciaire déterminée par le Gouvernement, les directives générales de la politique pénale choisie démocratiquement par les électeurs de notre pays.

Si le premier citoyen venu peut, en se constituant partie civile, déclencher l'action publique, ira-t-on jusqu'à interdire cette prérogative à un garde des sceaux qui estimerait, en l'absence de poursuites pénales, que l'intérêt général les commande ?

Doit-on considérer comme un recul et non comme une avancée, comme une « reprise en main du parquet par le pouvoir politique », le fait de contraindre le garde

des sceaux à subir l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, là où aujourd'hui il ne souffre que d'un avis consultatif ?

Si'il fallait supprimer la relation hiérarchique entre le ministre de la justice et le parquet légalement définie et encadrée dans l'intérêt général, s'il fallait ne plus reconnaître au Gouvernement et donc au garde des sceaux le droit d'élaborer des directives de politique pénale permettant l'application des textes pénaux votés par la représentation nationale, de manière cohérente et coordonnée, il ne resterait plus, pour se protéger de l'arbitraire, qu'à exiger que les procureurs de la République se fassent élire par le peuple au nom de qui ils exerceraient les poursuites prévues par la loi dont ils seraient les interprètes souverains !

A vouloir tout confondre et tout amalgamer, à souhaiter de bonne foi voir cesser l'inadmissible immixtion de la partialité et de l'injustice, on aboutirait à une autre équation partisane et inéquitable, celle de l'arbitraire corporatisme. Les deux plateaux de la balance de Thémis seraient à nouveau déséquilibrés.

Si c'est le doute sur la justice qui trouble aujourd'hui les esprits, ce n'est pas en le remplaçant par le doute sur les magistrats que l'on reconstituera l'élément fondamental du pacte démocratique qui nous est si cher.

Voilà pourquoi il y a lieu, madame la garde des sceaux, d'adopter sans aucun état d'âme le projet de loi constitutionnelle que nous donnent le Président de la République et le Premier ministre ensemble pour assurer à notre justice le caractère d'impartialité et d'indépendance qu'elle n'aurait jamais dû perdre.

A cet exercice, vous excellez, madame la garde des sceaux, puisque, si j'en crois la rumeur, pour ne pas dire l'ambiance, c'est vers une adoption facile que nous nous acheminons, preuve de votre très grand sens de la concertation et du dialogue. Je vous en félicite. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Serge Blisko.

M. Serge Blisko. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la justice est une vieille institution et la magistrature un corps très hiérarchisé auquel on a peu touché depuis Napoléon I^{er}. Nous avons eu tout à l'heure un rappel historique très intéressant.

La majorité s'était, durant la campagne législative, engagée à une profonde réforme de la justice. C'est le premier volet de cette réforme, que la démocratie requiert et que les Français exigent, que nous nous apprêtons à voter. Il est en effet de notre devoir, en tant qu'élus du peuple, représentants de la nation, d'assurer un cadre adapté à l'exercice de la justice. Sans chercher d'aucune façon à la contrôler, nous devons réformer l'institution, afin qu'elle s'exerce le plus librement possible dans l'intérêt général.

Cette réforme – je le disais à l'instant –, la démocratie la requiert et les Français l'exigent.

La démocratie la requiert : il est inutile ici de faire un trop long plaidoyer sur l'absolue nécessité de la séparation des pouvoirs pour le bon fonctionnement de toute démocratie.

Les Français l'exigent : ils sentent aujourd'hui, et depuis fort longtemps, le profond dysfonctionnement du système judiciaire actuel, qui les conduit inexorablement à douter de la justice de leur pays. Il y a bien sûr les problèmes budgétaires, mais il n'y a rien de pire, dans une démocratie, qu'un peuple perdant confiance en sa justice : décisions incomprises, procédures arrêtées sont autant

d'éléments qui participent de cette crise dangereuse. Quand l'institution justice n'est plus, aux yeux du peuple, synonyme de justice morale, c'est tout le lien social qui peu à peu se dissout ; c'est toute l'institution qui peu à peu se discrédite. Rien n'est plus dangereux que ce divorce entre la justice institution et la justice morale. C'est une perte de repères dans notre système commun de valeurs.

Si la République est en droit d'attendre des citoyens l'obéissance aux lois, elle a le devoir de leur fournir en échange une justice accessible, indépendante, impartiale, rapide et efficace. Aujourd'hui, ce n'est pas ainsi qu'est perçue la justice par les citoyens. Nous le déplorons tous. Cette perte de confiance, c'est trop souvent, hélas ! le politique dans son ensemble qui en est responsable. Oui, chers collègues, nous portons une lourde responsabilité dans cette crise. C'est la terrible confusion de certains, entre l'intérêt général, celui seul que doit défendre la justice, et l'intérêt partisan, protégeant tel ou tel homme, tel ou tel clan, qui a conduit le politique à un moment donné à s'immiscer plus que de raison dans les affaires judiciaires du pays.

Les pratiques de votre prédécesseur, madame la garde des sceaux, ont atteint en ce domaine des sommets, des sommets inatteignables, de véritables Himalayas, serais-je tenté de dire. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) On ne se souvient que trop de ces tristes pratiques. Ce fut la grande valse des hommes en robe : celui qu'on allait chercher au bout du monde, mais aussi celui que l'on dessaisissait d'un dossier pour le confier à un autre, celui que l'on nommait, puis que l'on déplaçait, tout cela sans se soucier, cela va sans dire – nous en arrivons à votre projet de loi –, de l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. Rappelons à ce sujet que 46 % des nominations de l'époque furent prises contre l'aval dudit Conseil, un record jamais égalé ! (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

Contrecarrer le développement d'un dossier concernant tel ami, placer des obstacles permanents sur la route d'un juge pour éviter la perquisition – vous nous le rappeliez à l'instant, monsieur Gouzes – de tel bureau ou de tel appartement, confier le dossier à un juge moins curieux parce que plus encombré de dossiers, sont autant de pratiques dont les Français ne veulent plus.

La justice n'est pas à la carte ; elle est la même pour tous et doit le rester. Elle n'est pas sur mesure ; elle ne se façonne pas au gré des arrangements ; elle est un bloc, une « vertu complète », comme l'a qualifiée Aristote.

Chers collègues, les Français ne veulent plus que l'on confonde intérêt général et intérêts particuliers.

Des affaires politico-judiciaires sont aujourd'hui ouvertes. Elles doivent suivre leur cours, arriver à leur terme, sans que le politique ne s'y mêle. A nous d'offrir à la justice le cadre qui convient pour qu'elle mène à bien sa mission.

C'est le mandat qu'ont donné les citoyens à la nouvelle majorité. C'est ce que nous souhaitons.

Au cœur de cette grande réforme annoncée, il y a la loi que nous discutons aujourd'hui. En effet, cette loi relative au Conseil supérieur de la magistrature est une pièce maîtresse du nouveau dispositif. Cette loi courte, ramassée, touche à l'organisation de la justice et vient modifier la Constitution de la V^e République. Désormais, la composition du CSM serait élargie à une majorité de membres n'ayant pas la qualité de magistrat, permettant

ainsi une approche plus ouverte des questions judiciaires. Surtout, toutes les nominations des magistrats du parquet seront soumises à l'avis conforme du Conseil.

Il ne sera plus possible pour le Président, en la matière héritier du monarque, de nommer à son gré qui bon lui semble, où bon lui semble.

Enfin, il ne reviendra plus au garde des sceaux, mais au Conseil supérieur de la magistrature de prendre les décisions en matière disciplinaire et si le ministre souhaite la mutation d'un magistrat du parquet dans l'intérêt du service, la décision sera prise après avis conforme du CSM.

Finie la valse des juges et des hélicos ! Voilà la justice libérée de la tutelle de l'exécutif. Le cordon ombilical est enfin coupé !

Si la justice a et doit avoir des pouvoirs à exercer librement, elle ne peut en aucun cas devenir, à elle seule, un pouvoir car elle n'est pas issue du souverain suprême, le suffrage universel. Aussi faut-il équilibrer cette indépendance par un renforcement des mesures d'ordre général prises par le garde des sceaux. Car s'il ne doit plus intervenir dans des affaires particulières, l'exécutif issu du suffrage doit demeurer le garant de l'intérêt général.

C'est ce juste équilibre qui évite à la fois la soumission du juridique au politique, mais aussi le tout pouvoir aux magistrats, ce que certains ont appelé la République des juges.

Je termine, madame la ministre, en vous félicitant d'avoir introduit, avec l'accord du Président de la République, dans notre Constitution, le principe d'indépendance du parquet par rapport au pouvoir politique.

Rappelons-nous cette phrase de Montesquieu dans *L'Esprit des lois* sur l'importance des principes : « Le principe est vertu du gouvernement et la corruption du gouvernement commence presque toujours par celle des principes. »

Cette loi permettra donc de tuer le soupçon d'intervention des politiques et des puissants, qui gangrène la confiance des citoyens en la justice. C'est une étape irréversible que nous franchissons.

C'est pourquoi, comme le disait M. Colcombet, nous voterons avec enthousiasme cette loi forte et équilibrée. (*Appaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

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

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je veux d'abord remercier les différents groupes politiques d'avoir exprimé leur soutien et, pour ceux d'entre eux qui l'ont commencé, leur intention d'approuver la proposition de réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Mes remerciements s'adressent en particulier au rapporteur de votre commission des lois, M. Jacques Floch, à la présidente de votre commission des lois, Mme Tasca, et en fait à tous les parlementaires qui se sont exprimés, les uns pour leur soutien sans réserve, les autres, et ce n'est pas moins intéressant, pour leurs questions ou leurs remarques.

J'ai assisté de nouveau – car ce n'est pas le premier sur la réforme de la justice – à un débat intéressant, et nous aurons l'occasion de le poursuivre à l'occasion de l'examen des six autres textes bientôt soumis à votre assemblée.

Je voudrais maintenant répondre brièvement aux critiques émises et aux remarques présentées.

M. Jean-Pierre Michel, tout d'abord, je veux rappeler que la réforme que je présente est fondée sur la responsabilité de chacun et sur la transparence. La responsabilité d'abord du garde des sceaux, dans les orientations de politique générale, dans l'engagement des poursuites lorsque l'intérêt général le requiert ; la responsabilité des membres du parquet ensuite, dans la mise en œuvre des orientations de politique générale, dans la motivation des décisions de classement qui désormais pourront faire l'objet d'un recours.

Certains s'imaginent que les instructions individuelles font une politique. Pour ma part, je ne le crois pas. C'est par des directives générales, indépendantes de l'intervention dans les dossiers particuliers, que, jour après jour, mois après mois, se construit une véritable politique judiciaire. C'est grâce à la coordination par les procureurs généraux, à l'obligation de faire connaître la politique pénale que l'on favorise une plus grande cohérence et que l'on garantit encore mieux aux justiciables qu'ils seront traités de façon équitable.

M. Michel a évoqué la circulaire de Mme Veil qui demandait, en quelque sorte, de ne pas poursuivre les femmes qui se faisaient avorter puisqu'une loi allait être votée en ce sens. Voilà justement l'exemple, à mes yeux, d'une directive générale, dès lors que la représentation nationale s'apprête à abroger une loi que la majorité du pays et de la représentation nationale juge dépassée.

M. Jacques Floch, rapporteur, et M. Gérard Gouzes. C'est évident !

Mme la garde des sceaux. Ce n'est pas une intervention dans les affaires particulières.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Bien sûr !

Mme la garde des sceaux. Il me paraît très important de bien distinguer les légitimes orientations que le garde des sceaux doit donner – comme tout le Gouvernement, il est chargé par l'article 20 de la Constitution de déterminer et de conduire la politique de la nation dans le sens de l'intérêt général – et les interventions dans les dossiers particuliers, qui doivent être désormais proscrites, comme elles le sont déjà dans ma pratique.

M. Michel, revenant sur la question de l'unité du corps judiciaire, préférerait, à l'entendre, que l'on sépare radicalement le siège et le parquet. Dire que ce n'est pas le même métier ne me semble pas tout à fait exact. Les magistrats du parquet, comme ceux du siège, je l'ai dit, font partie de l'autorité judiciaire ; les uns comme les autres sont garants des libertés individuelles. On ne peut laisser la police mener seule l'enquête. Là où c'est le cas, en Angleterre, on en revient, je vous l'assure. Je m'y suis rendu voilà quelques semaines, pour étudier la procédure pénale britannique : le Royaume-Uni a créé il y a peu des *crown prosecutors*, précisément chargés de faire prévaloir la politique pénale.

M. Michel s'est enfin interrogé sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature. J'y reviendrai plus longuement en répondant à M. Hage. Mais, sur un point particulier, en l'occurrence la présence du conseiller d'Etat, M. Michel se demande pourquoi l'on a retenu l'expression : « désigné par le Conseil d'Etat ». C'est tout simplement le texte actuel : le conseiller d'Etat est élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Nous n'avons pas jugé utile de le modifier.

M. Mermaz a posé beaucoup de questions ; je viens de répondre à quelques-uns par avance. La question évidemment essentielle reste celle de la responsabilité. Tous les magistrats, aussi bien ceux du siège que ceux du parquet, sont d'ores et déjà responsables. Responsables pénalement, si cela est nécessaire ; responsables civilement, comme tous les fonctionnaires ; responsables disciplinairement enfin en cas de faute, c'est-à-dire de manquement au devoir de leur état, à l'honneur, à la délicatesse, à la dignité, conformément à l'article 43 de l'ordonnance de 1958 sur le statut des magistrats.

La réforme que je propose doit permettre, si nécessaire, d'engager plus largement cette responsabilité, notamment par la saisine du Conseil supérieur de la magistrature en formation disciplinaire par les chefs de cour et non plus par le seul garde des sceaux, par la constitution de commissions de recours et de réclamation des citoyens et, pour les membres du parquet, par l'obligation de motiver les décisions de classement en cas de recours.

J'en viens maintenant aux remarques et aux questions de M. Jean-Louis Debré, plus intéressé, me semble-t-il, comme ses amis du groupe RPR, par ses propres questions que par mes réponses... Mais je ne veux pas faire injure à ceux qui sont restés.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est mesquin ! Nous sommes là !

Mme la garde des sceaux. M. Warsmann est là, il pourra donc écouter...

M. Jean-Luc Warsmann. Vous avez passé la moitié de son discours à discuter !

Mme la garde des sceaux. ... et, en plus de la lecture du *Journal officiel*, communiquer à M. Debré la teneur de mes réponses.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme la garde des sceaux. A propos de la défiance, je poserai moi aussi plusieurs questions.

Est-ce de la défiance que de donner une influence nouvelle au Conseil supérieur de la magistrature en exigeant son avis conforme sur la nomination de tous les magistrats du parquet ?

M. Bernard Roman. C'est tout le contraire !

Mme la garde des sceaux. Est-ce de la défiance que de exclure pour l'avenir les instructions écrites ou orales dans les dossiers particuliers ?

M. Jean-Luc Warsmann. Elles sont déjà exclues !

Mme la garde des sceaux, ministre de la justice. Est-ce de la défiance que de rendre systématiquement compte au Parlement de la politique pénale ?

Est-ce de la défiance que d'offrir aux magistrats les moyens en personnel, en informatique, en véhicules, qui leur étaient comptés ou refusés jusqu'ici ?

M. Jean-Luc Warsmann. On n'a rien vu de tel dans cette loi !

Mme la garde des sceaux. Est-ce de la défiance que de donner aux magistrats, ce qui n'avait jamais été tenté auparavant dans le dialogue avec le ministère de l'intérieur, l'assurance qu'ils disposeront bien désormais des officiers de police judiciaire nécessaires pour mener les investigations à bonne fin ? (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

M. Bernard Roman. Ça n'a pas toujours été le cas !

M. Jean-Luc Warsmann. Ce sont des mots !

Mme la garde des sceaux. M. Debré appelle de ses vœux une révolution judiciaire : moi, c'est la justice au quotidien qui constitue le premier volet de ma réforme comme je l'ai rappelé constamment dans les interventions que j'ai eu l'honneur de vous présenter.

C'est moi qui ai engagé une simplification des procédures civiles, pour une justice tout à la fois plus simple et moins coûteuse.

Demain matin, le projet de loi sur l'accès au droit et le mode de résolution amiable des conflits sera, je le pense, approuvé en conseil des ministres. Ce texte a pour objectif de faciliter la transaction, la médiation, la conciliation, de multiplier les maisons de la justice et du droit, de faire en sorte qu'il existe dans chaque département un conseil départemental d'aide juridique. Il y a quinze jours encore, le conseil des ministres a approuvé un projet de loi sur l'accélération et la simplification de procédures pénales, afin de lutter plus efficacement contre la petite et moyenne délinquance qui empoisonne la vie dans nos banlieues. Quant à la réforme de la procédure civile, elle est en cours et fait l'objet d'un décret, actuellement au stade de la consultation, qui reprend les principales propositions du rapport élaboré par M. Coulon, président du tribunal de grande instance de Paris.

M. Jacques Floch, rapporteur. Très bien ! C'est une très bonne chose !

Mme la garde des sceaux. Je rappellerai également les mesures que j'ai initiées contre la délinquance financière, qui n'avaient jamais été prises auparavant...

M. Jean-Luc Warsmann. Ne dites pas cela !

Mme la garde des sceaux. ... avec la création d'un pôle financier à Paris, à Bastia, et bientôt à Lyon, à Aix et à Marseille, avec les moyens correspondants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Luc Warsmann. Avant vous, personne n'avait rien fait ? C'était le désert ?

M. Jacques Floch, rapporteur. Eh oui !

Mme la garde des sceaux. Je vous renvoie aussi à la réforme déjà engagée des tribunaux de commerce et de la profession des administrateurs liquidateurs judiciaires. Et je ne dis rien de celles à venir, après que la commission d'enquête aura rendu ses conclusions.

M. Jean-Luc Warsmann. Assez de sectarisme !

M. Jean Ueberschlag. Adressez vos critiques à M. Nallet et à M. Arpaillage !

Mme la garde des sceaux. Je me suis également attelée à la réforme de la carte judiciaire ; d'ores et déjà, le Gouvernement, qui ne se paie pas de mots, a mis sur la table du budget pour 1998 des moyens sans précédent depuis plusieurs années pour améliorer le fonctionnement de notre justice.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est faux ! L'augmentation est la même que les années passées !

Mme la garde des sceaux. Et vous verrez dans le budget pour 1999 que les moyens suivront. (« Très bien ! » et *applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Roman. Ce n'est qu'un début !

M. Gérard Gouzes. C'est pour cela que les Français ont voulu le changement !

Mme la garde des sceaux. Voilà pour la justice au quotidien, et ce n'est pas fini.

Reste la présomption d'innocence, à laquelle M. Debré s'est dit, à raison, très légitimement attaché. Non seulement j'ai l'intention de faire interdire les images de personnes menottées et entravées, mais le texte que je prévois introduira des délais dans le déroulement des enquêtes et de l'instruction ; il ouvrira des fenêtres de publicité, clarifiera le statut des témoins, rééquilibrera, dans le cours de l'instruction et pendant l'audience, les armes de la défense et de l'accusation.

M. Debré, parlant des instructions individuelles, fait état d'un monde de substitution, de dissimulation, mélangeant les genres. Aux termes de l'article 36 du code de procédure pénale, rappelons-le, le garde des sceaux ne voit son rôle décrit que dans le seul paragraphe relatif aux procureurs généraux. Pourquoi M. Debré éprouve-t-il le besoin de dissimuler le rôle du garde des sceaux, comme un coucou dans le nid du procureur général ?

M. Jean-Luc Warsmann. Mais pas du tout !

Mme la garde des sceaux. Je préfère la clarté, je préfère la transparence, je préfère dire ce que fera le garde des sceaux et ce qu'il ne fera plus : donner des instructions individuelles ou passer outre aux avis négatifs du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination des magistrats du parquet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Roman. Très bien !

M. Gérard Gouzes. C'est parfait !

Mme la garde des sceaux. Ce que je veux, c'est que chacun assume ses responsabilités, que les parquets soient pleinement responsables de l'action publique, sans intervention parasite.

M. Jean-Luc Warsmann. Cela n'a rien à voir ! Vous mélangez tout !

M. Gérard Gouzes. Vous n'avez rien à dire !

Mme la garde des sceaux. Bref, que les juges décident et que les juges d'instruction, enquêtent. Que le garde des sceaux, qui publie les orientations générales et, exceptionnellement, engage en toute clarté l'action publique, voie son rôle précisément décrit dans le code de procédure pénale.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

M. Bernard Roman. C'est normal !

Mme la garde des sceaux. Les parquetiers, on le sait, ont une double fonction. Il leur revient d'abord de mettre en mouvement l'action publique. Désormais, ils agiront en pleine responsabilité, sous la direction du procureur général, sans intervention particulière du garde des sceaux. Un an de cette pratique a montré que la justice fonctionnait bien dans ce schéma. Mais, à côté de cette fonction juridictionnelle dans laquelle ils doivent être pleinement indépendants, ils en ont une autre : participer aux politiques publiques. Or, lorsque le procureur général prend des positions publiques hors juridiction, il est de la compétence du garde des sceaux de dire là où la limite est franchie, celle au-delà de laquelle le citoyen s'inquiète et ne comprend plus. Ce rôle de rappel public, je compte continuer à l'exercer en toute sérénité dès lors que cela apparaîtra nécessaire.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme la garde des sceaux. Avec ma communication du 29 octobre 1997, avec le vote du budget pour 1998, j'ai commencé à passer du stade des études et des rap-

ports à celui de l'action, par les projets de loi présentés en conseil des ministres – sur le recrutement, déjà adopté, sur l'accès au droit présenté demain ; par la reprise des recrutements de magistrats, d'éducateurs, de greffiers, de surveillants, dans toutes les catégories où nous avons créé des dizaines, des centaines d'emplois ; par la modernisation de la gestion en créant une mission sur la carte judiciaire ; par le renforcement des services d'administration régionale afin de mieux maîtriser les frais de justice et de rendre publics les critères de délocalisation des emplois ; par notre volonté affirmée de renforcer la lutte contre la délinquance financière, en la dotant de véritables moyens – création d'assistants spécialisés, déjà votée, équipement des juges d'instruction chargés des affaires les plus complexes en moyens informatiques et en logiciels, mise à disposition au besoin d'immeubles à Paris, comme celui affecté au pôle financier, d'ores et déjà loué ;...

M. Bernard Roman. Très bien !

Mme la garde des sceaux. ... par la coopération internationale, vigoureusement relancée ; par une pratique enfin de présence au pénal à travers des orientations générales et une suppression de toutes les instructions individuelles, sans exception.

Voilà les réponses que je voulais adresser à M. Debré, après les remarques de fond qu'il a jugé bon d'émettre et qui concernaient bien le sujet qui nous rassemble ce soir.

Mais ensuite, M. Debré n'a pu résister à la tentation de se livrer à de virulentes attaques. « On suscite des articles », « on convoque les journalistes », « on relance les affaires ». Ce « on » est bien allusif... Il n'affirme pas nettement : il insinue, il suggère des interventions occultes, un théâtre d'ombres où tout serait dissimulé, où tout serait pression, où tout serait complot. Je préfère quant à moi la clarté, la transparence, les garanties constitutionnelles, le simple rappel du droit. Dans ma pratique, il n'y a pas d'exception, ni d'ordre, ni d'instruction écrite ou occulte, ni de pression sur les magistrats. Je n'interviens pas dans les affaires et je n'en parle pas, si ce n'est pour regretter la justice spectacle ; et j'espère bien que le rétablissement de la sérénité et de la confiance, auquel vise justement la réforme que je vous ai présentée, aura aussi pour effet de la faire tomber en désuétude.

M. Bernard Roman. Très bien !

Mme la garde des sceaux. Certes, pareil changement est difficile à imaginer par M. Debré, sans doute plus habitué à un paysage obscur où s'entrecroisent les influences occultes...

M. Jean-Luc Warsmann. Vous cherchez la provocation !

M. Bernard Roman. Mais c'est lui qui a commencé à polémiquer !

Mme la garde des sceaux. ... sans aboutir, et c'est heureux, à des résultats probants.

M. Jean Ueberschlag. Quels effets de manches ridicules !

Mme la garde des sceaux. Ce paysage n'est pas le mien ni celui du Gouvernement.

M. Serge Blisko. Très bien !

Mme la garde des sceaux. Il n'est pas non plus celui de la majorité de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Luc Warsmann. Avec vous, il y a le bien d'un côté et le mal de l'autre !

M. Jean Ueberschlag. Vous n'êtes pas crédible, madame !

M. Bernard Roman. Et Debré, est-il crédible ?

Mme la garde des sceaux. Je voudrais maintenant répondre à M. Hage sur l'importante question de la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Jean-Luc Warsmann. J'espère que ce sera plus sympathique que pour M. Debré !

Mme la garde des sceaux. En 1946, les personnalités, c'est vrai, étaient élues par l'Assemblée nationale. M. Hage et d'autres orateurs l'ont rappelé. Or cette composition a donné lieu à des critiques, liées notamment au risque de politisation. C'est pourquoi ce système n'a pas été retenu dans le projet que je vous ai présenté.

Il est important que ce projet mette fin aux soupçons d'intervention du politique dans la justice et je pense que le système que je vous propose – je n'ai pas la prétention de penser qu'il est idéal, mais je me demande d'ailleurs s'il existe un système idéal – est peut-être davantage de nature à répondre à ces critiques.

Les modalités d'élection des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature qui seront introduites par la loi organique permettront d'assurer une meilleure représentation des différentes sensibilités du corps judiciaire par une élection au suffrage universel direct au scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

M. Jean Michel. Très bien !

Mme la garde des sceaux. M. Albertini, qui s'est excusé auprès de moi de n'avoir pu rester ce soir et m'a assuré qu'il lirait ma réponse au *Journal officiel*, a cru relever une ambiguïté entre la chancellerie et le parquet.

Le mécanisme est simple : suppression des instructions individuelles ; orientations générales publiques ; recours contre les décisions de classement sans suite, droit pour le garde des sceaux, dans quelques occasions exceptionnelles, de mettre en mouvement l'action publique – on ne saisit pas une juridiction par téléphone ; garanties sans précédent de nomination.

Encore quelques ambiguïtés de ce type et notre système judiciaire deviendra une référence pour l'Europe entière.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est ça ! Tout va bien.

Mme la garde des sceaux. Je remercie M. Albertini pour son soutien sur différents thèmes : partage, sans antagonismes, dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature entre les magistrats et les non-magistrats, présence de personnalités extérieures, élection des magistrats, passage à l'avis conforme pour la grande majorité des magistrats. Ce sont des thèmes fondamentaux et j'espère par conséquent que le projet de loi constitutionnelle pourra recueillir une grande adhésion.

M. Jean-Luc Warsmann. M. Albertini a plus la cote que M. Debré !

M. Jean-Paul Durieux. Il n'a pas le même comportement !

Mme la garde des sceaux. Quant au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, je n'ai jamais vu depuis un an d'opposition entre les magistrats et les non-magistrats. J'ai vu, au contraire, fonctionner une institution avec un extrême sérieux, une très grande compétence, tous ses membres, magistrats ou non-magistrats, portant une grande attention aux dossiers et ayant le

souci de les traiter au mieux. Cette composition pluraliste m'a convaincue de l'utilité et de la richesse du dialogue, à partir du moment où celui-ci intervient entre des personnalités de qualité qui n'ont comme seul souci que de faire prévaloir l'intérêt général.

Je ne doute pas que le nouveau Conseil supérieur de la magistrature, dont la composition est rééquilibrée, aura un fonctionnement au moins aussi riche, peut-être encore davantage, compte tenu de la plus grande diversité de sa représentation.

Si le Conseil supérieur de la magistrature ne peut pas diligenter directement l'inspection générale des services judiciaires, puisque c'est la prérogative du garde des sceaux, j'envisage, ainsi qu'il me l'a suggéré, de lui communiquer, s'il le souhaite, les enquêtes de l'inspection générale des services judiciaires qui pourraient lui être utiles dans l'exercice de ses fonctions.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

Mme la garde des sceaux. Il y a, au fond, dans cette réforme, un parti pris, celui de la confiance : oui, des magistrats et des non-magistrats peuvent fonctionner ensemble. Je préfère, en effet, faire confiance à la démocratie, et j'ai par ailleurs vu fonctionner le Conseil supérieur de la magistrature actuel qui, pourtant, n'avait pas toutes les garanties que nous lui donnons dans la loi. C'est cet esprit-là qu'il faut essayer de propager et non l'esprit de défiance.

Monsieur Houillon, vous avez tort, je crois, de vous inquiéter et de penser que cette réforme est composée de petits morceaux assemblés au hasard dans un puzzle. La représentation nationale a d'ores et déjà toutes les données.

M. Philippe Houillon et Jean-Luc Warsmann. Ah non !

Mme la garde des sceaux. A travers ma communication du 2 octobre, les deux débats à l'Assemblée nationale et au Sénat en janvier dernier, les interventions que j'ai pu faire devant la commission des lois, l'ensemble des textes qui vous seront proposés dans quelques semaines, mais sont déjà connus, vous avez une vue globale sur les grandes orientations et vous aurez bientôt les détails. A la condition de réfléchir dans la sérénité, vous aurez ainsi l'occasion de vous prononcer en toute connaissance de cause sur ce qui est, je crois, une réforme fondamentale, parce qu'elle a un objectif et un seul, restaurer la confiance dans notre système judiciaire, car la confiance est évidemment à la base du pacte démocratique. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles du projet de loi constitutionnelle dans le texte du Gouvernement.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – L'article 65 de la Constitution est rédigé ainsi qu'il suit :

« Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend, outre le Président de la République et le ministre de la justice, dix magistrats du siège et du parquet élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et dix personnalités n'appartenant ni à l'ordre judiciaire ni au Parlement. Le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat désignent chacun deux personnalités. Deux personnalités sont désignées par le président du Conseil économique et social en dehors de celui-ci. Le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes désignent conjointement deux personnalités.

« Le Conseil supérieur de la magistrature fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance. Les autres magistrats du siège et les magistrats du parquet sont nommés sur son avis conforme.

« Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation ou par le procureur général près ladite Cour, selon qu'il statue à l'égard d'un magistrat du siège ou d'un magistrat du parquet.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Les amendements n^{os} 1 et 2 de M. Georges Hage ayant été retirés par leur auteur, je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Jusqu'à sa première réunion dans la composition issue de la présente loi constitutionnelle, le Conseil supérieur de la magistrature exerce les compétences qui lui sont conférées par l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle. »

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des articles.

Conformément à la décision de la conférence des présidents, les explications de vote et le vote par scrutin public sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle auront lieu demain, après les questions au Gouvernement.

4

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. Alain Moyne-Bressand et M. Michel Voisin, une proposition de loi relative au régime du service national des jeunes exerçant une profession libérale.

Cette proposition de loi, n^o 944, est renvoyée à la commission de la défense nationale et des forces armées, en application de l'article 83 du règlement

J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. François Sauvadet et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi visant à permettre aux salariés âgés de 55 ans au moins de bénéficier d'une retraite progressive en contrepartie d'une embauche.

Cette proposition de loi, n° 945, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. André Gerin et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi d'orientation relative à la lutte contre les toxicomanies et sur la géopolitique des drogues.

Cette proposition de loi, n° 946, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. Jean-Pierre Brard, une proposition de loi tendant à limiter le cumul de fonctions d'administrateurs dans les entreprises privées.

Cette proposition de loi, n° 947, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 2 juin 1998, de Mme Marie-Jo Zimmermann, une proposition de loi tendant à conférer aux conciliateurs le statut d'auxiliaire de justice et la fonction de suppléant de juge d'instance.

Cette proposition de loi, n° 948, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. Michel Terrot, une proposition de loi visant à renforcer les pouvoirs du maire dans la lutte contre les squatters.

Cette proposition de loi, n° 949, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. Michel Terrot, une proposition de loi visant à accorder aux conseillers municipaux la qualité d'officier de police judiciaire.

Cette proposition de loi, n° 950, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

5

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu, le 2 juin 1998, de M. Bernard Grasset, un rapport, n° 943, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi instituant une commission consultative du secret de la défense nationale.

6

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Mercredi 3 juin 1998, à quinze heures, première séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Explications de vote et vote, par scrutin public, sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs ;

Mme Frédérique Bredin, rapporteur (rapport n° 906).
(Procédure d'examen simplifiée.)

A vingt et une heures, deuxième séance publique : Discussion, en lecture définitive, du projet de loi, n° 938, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt et une heures quarante-cinq.)

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

ANNEXE

Questions écrites auxquelles une réponse doit être apportée au plus tard le jeudi 11 juin 1998

N°s 1887 de M. Jean-Luc Reitzer ; 3771 de M. Michel Terrot ; 6207 de M. Roland Blum ; 7291 de M. Bernard Accoyer ; 7354 de M. François Loos ; 8478 de M. Jean-Charles Cavaillé ; 9297 de M. Edouard Landrain ; 9298 de M. Edouard Landrain ; 11342 de M. Michel Suchod ; 12065 de Mme Monique Denise ; 12106 de M. Georges Hage ; 12232 de M. Henri Nallet ; 12240 de M. Michel Lefait ; 12242 de M. Jean-Yves Le Drian ; 12273 de M. Bernard Derosier ; 12298 de M. André Godin ; 12301 de M. François Hollande ; 12406 de M. Jean-Pierre Marché.

MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DES GROUPES

GRUPE DE L'UNION POUR LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE
(66 membres au lieu de 68)

Supprimer les noms de MM. Roland Blum et Yves Nicolin.

GRUPE DÉMOCRATIE LIBÉRALE ET INDÉPENDANTS
(40 membres au lieu de 38)

Ajouter les noms de MM. Roland Blum et Yves Nicolin.

QUESTIONS ORALES

*Enseignement secondaire : personnel
(maîtres auxiliaires - statut)*

393. - 3 juin 1998. - **M. Claude Billard** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie** sur la situation particulière des maîtres auxiliaires recrutés il y a plus de quatorze ans. Nombre d'entre eux s'inquiètent de leur avenir au sein de l'éducation nationale et de leurs possibilités de titularisation. Malgré une reconnaissance de la qualité de leur travail et de leurs compétences tant par leur hiérarchie, leurs collègues, les parents d'élèves, ou les élèves eux-mêmes, force est de constater que leur expérience de plus de dix ans d'enseignement n'est pas prise en compte pour leur intégration dans l'éducation nationale. Actuellement le système de concours qui leur est proposé semble inadapté. Il lui demande en conséquence s'il ne serait pas souhaitable d'organiser un concours spécifique en vue de l'intégration de cette catégorie d'enseignants.

*Emploi
(emplois jeunes - dispositif - contrôle)*

394. – 3 juin 1998. – **M. Jean Vila** attire l'attention de **Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité** sur les nombreuses interrogations soulevées par l'application du dispositif emplois jeunes. L'application de la loi ne reflète pas la volonté du législateur et notamment son souhait d'éviter toute substitution à des emplois existants, en particulier dans les collectivités locales, d'assurer un niveau de rémunération au moins égal au Smic, et même supérieur au Smic, de laisser le libre choix de l'embauche à la structure d'accueil et enfin de pérenniser le dispositif dans toutes les structures et notamment dans l'éducation nationale. Ces principes étant souvent bafoués, il s'interroge sur les moyens de les faire respecter. Un rapport d'application de la loi devant être établi dans un délai de deux ans, il lui demande donc quels moyens de suivi et de contrôle elle compte mettre en place. Par ailleurs, il souhaiterait savoir si les jeunes de plus de vingt-six ans qui ont perçu des indemnités de chômage ainsi que ceux qui sont indemnisés à la suite d'un contrat emploi solidarité, d'un contrat emploi consolidé ou d'un autre type de contrat d'insertion, peuvent bénéficier du dispositif.

*Retraites : régime général
(paiement des pensions - date d'effet)*

395. – 3 juin 1998. – **M. Claude Hoarau** attire l'attention de **Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité** sur le caractère tardif du versement mensuel des retraites de la sécurité sociale : dans le département de la Réunion, il arrive que des retraités perçoivent leur pension après le 15 du mois. Depuis l'arrêté du 11 août 1986 du ministère des affaires sociales et de l'emploi, les prestations vieillesse sont mises en paiement le huitième jour calendaire du mois suivant ou le premier jour ouvré qui suit. Ainsi la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) et, dans les DOM, les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ne mettent en paiement les retraites que le 9 du mois suivant. Si l'on tient compte des délais nécessaires aux opérations bancaires – au mieux deux jours dans le cas de la BRED et bien plus dans certains autres établissements bancaires – on voit que les retraites sont forcément versées à une date trop tardive. Ces paiements tardifs mettent en difficulté les retraités, notamment ceux qui ont des retraites modestes et n'ont pas les moyens de réaliser les économies suffisantes pour faire face à des échéances qui doivent être honorées au début du mois. Il lui demande donc de lui indiquer les mesures qu'elle compte prendre pour que les retraités puissent disposer de leur pension au début de chaque mois. Sans doute conviendrait-il pour cela de modifier notamment les dates de paiement prévues par l'arrêté de 1986.

*Politique sociale
(insertion - bénéficiaires du RMI
et de l'allocation de parent isolé)*

396. – 3 juin 1998. – **M. Yves Bur** attire l'attention de **Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité** sur les efforts d'insertion fournis par les personnes recevant le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation de parent isolé (API). Afin de soutenir les bénéficiaires du RMI, un important travail d'insertion et de contractualisation est effectué par les assistantes sociales, les associations, les départements et les communes. Toutefois, certains refusent de s'engager dans une démarche d'insertion. Ce manque de volonté est notamment sanctionné par les commissions locales d'insertion qui suspendent l'attribution de l'aide. Quant à l'allocation de parent isolé (API), il faut remarquer qu'elle a permis de mettre fin à des situations d'isolement et de besoins financiers. Toutefois, elle est aujourd'hui, pour certains bénéficiaires, une source de revenus officiels et permanents sans aucune contrainte d'insertion et de préparation de sortie du dispositif. Afin que ces aides importantes et primordiales pour de nombreux bénéficiaires ne soient pas décredibilisées par ceux qui refusent tout effort d'insertion ou toute contrainte quant à la préparation de leur avenir, il souhaiterait savoir quelles sont les mesures qu'elle envisage pour mettre fin à ces dérives négatives.

*Grandes écoles
(écoles normales supérieures - école de Fontenay-aux-Bois -
transfert à Lyon - conséquences)*

397. – 3 juin 1998. – **M. Jean-Pierre Foucher** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur le transfert, dans le cadre de la politique générale de délocalisation, de l'École normale supérieure

de Fontenay-aux-Roses prévu pour la rentrée de l'an 2000 à Lyon. Certes, cette décision a été prise par son prédécesseur, qui cependant avait donné son accord pour une révision de cette situation, conscient des nombreux problèmes qu'une telle délocalisation posait. Le coût de ce transfert, qui ne présente d'ailleurs aucun caractère d'urgence, est très élevé. La participation de l'Etat atteint 180 millions de francs et celle des collectivités locales et de la région Rhône-Alpes 420 millions de francs. Le transfert priverait Fontenay-aux-Roses de la présence d'un établissement dont la compétence et la renommée nationale et internationale ne sont plus à faire. Il conforterait également les déséquilibres qui existent déjà entre Paris et la proche banlieue du point de vue de l'implantation des établissements d'enseignement supérieur. Par ailleurs, il lui fait remarquer que les enjeux de la politique culturelle et éducative de la région Rhône-Alpes depuis les dernières élections régionales font craindre la remise en question du financement ainsi que le dévoiement des orientations pédagogiques qui devraient prévaloir dans l'établissement. Il souhaiterait donc savoir si le Gouvernement envisage de revenir sur cette décision et s'il compte engager un rapprochement avec la mairie de Paris qui possède tout près de l'École normale un terrain libre et adapté à l'agrandissement de l'établissement.

*Aménagement du territoire
(politique de la ville - application -
petites communes - moyenne vallée de l'Arve)*

398. – 3 juin 1998. – **M. Michel Meylan** attire l'attention de **M. le ministre de la ville** sur les difficultés rencontrées par les petites villes qui se trouvent pour l'essentiel exclues des dispositifs actuels mis en place dans le cadre de la politique de la ville. La moyenne vallée de l'Arve (Haute-Savoie) constitue une zone d'urbanisation continue de plus de 70 000 habitants répartis sur 14 communes dont 40 % a moins de vingt-cinq ans et plus de 20 % sont des migrants. Le parc de logement social représente 18 % de l'habitat. Trop petites pour être intégrées aux zones classées « politique de la ville », les communes de la moyenne vallée de l'Arve ont collectivement les responsabilités d'une agglomération urbaine importante sans avoir les moyens de répondre aux difficultés (violence, intolérance, délinquance, exclusion...). Ainsi lorsqu'un programme de réhabilitation de logements sociaux est engagé, les petites villes ne peuvent pas obtenir de financement de l'Etat pour mettre en œuvre un projet global d'aménagement du quartier. En outre, le développement d'actions intercommunales pour améliorer la prise en charge des problèmes sociaux (pays test, plan local de l'habitat...) conduit un certain nombre d'acteurs de l'action sociale à se décharger un peu plus sur les communes de leurs responsabilités. Il lui demande les dispositions qu'il entend prendre pour développer les actions de politique de la ville dans les petites villes, et, en particulier pour soutenir les projets « politique de la ville » élaborés au plan intercommunal.

*Archives et bibliothèques
(prêts de livres - gratuité - directive européenne - perspectives)*

399. – 3 juin 1998. – **M. Jean Proriol** souhaite attirer l'attention de **Mme la ministre de la culture et de la communication** sur les conséquences pour les bibliothèques départementales et municipales de l'instauration d'un droit au prêt, tel que prévu par la directive européenne n° 92/100/CEE du 19 novembre 1992. En effet, une telle mesure viendrait grever non seulement le budget des bibliothèques départementales et municipales, mais aussi celui des finances locales, les collectivités territoriales prenant majoritairement à leur charge les frais de fonctionnement, les achats de documents et le personnel permanent. Bien entendu il ne s'agit pas de faire du tort aux éditeurs ou aux auteurs, qui sont aidés par ailleurs par le Centre national du livre depuis 1976, et protégés par la loi du 11 mars 1957. Il s'agit seulement de faire jouer la dérogation visée à l'article 5 de la directive européenne, qui prévoit que « les Etats membres peuvent exempter certains établissements du paiement de ce droit ». En conséquence, il lui demande si le Gouvernement entend demander l'application de cette clause, et, le cas échéant, comment il compte aider les bibliothèques départementales et municipales.

*Etablissements de santé
(syndicats interhospitaliers - praticiens - statuts)*

400. – 3 juin 1998. – La loi hospitalière du 31 juillet 1991 et particulièrement les articles L. 714-20 et L. 714-25 du code de la santé publique, définit les modalités d'organisation médicale des

établissements publics de santé. En vertu de ces dispositions les praticiens hospitaliers ne peuvent être nommés qu'au sein d'un service ou d'un département d'établissement public de santé bien identifié. Aussi, dans le cadre d'une mise en réseau d'établissements, comme c'est le cas pour les hôpitaux d'Elbeuf et Louviers, un syndicat interhospitalier, structure de coopération, n'est pas juridiquement habilité à nommer des praticiens au sein des structures mises en réseau. Or, un cadre juridique plus souple répondant au développement des communautés d'établissements et des réseaux de soins permettrait la nomination de praticiens hospitaliers partageant leur activité sur plusieurs sites et ainsi aux hôpitaux de proximité de bénéficier de temps médical spécialisé, notamment en anesthésie. Cet exercice partagé du praticien hospitalier nécessite que leur statut soit modifié afin de permettre de telles nominations. En conséquence, **M. François Loncle** demande à **M. le secrétaire d'État à la santé** de lui préciser si les négociations en cours à la direction des hôpitaux ouvrent de telles perspectives et si le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) prévoit de préciser les dispositions juridiques indispensables pour que puissent être créées, gérées et organisées des structures interites regroupant les différentes entités autonomes, au sein desquelles des praticiens hospitaliers pourraient être nommés.

Télécommunications
(téléphone – portables – pylônes-relais –
conséquences – environnement)

401. – 3 juin 1998. – **M. Yvon Abiven** attire l'attention de **Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement** sur l'installation anarchique de pylônes de télécommunication sur l'ensemble du territoire. Dans la commune de Plouigneau (Finistère-Nord) a été installé l'un de ces pylônes, dans le strict respect de la réglementation, à savoir après déclaration de travaux et affichage sur les lieux de la construction et en mairie, mais sans que la population proche n'ait eu les informations quant à la taille et à l'importance de ce pylône. Aucune enquête d'utilité publique n'est requise pour des constructions métalliques qui peuvent détruire l'environnement puisqu'elles mesurent 45 mètres de hauteur. En outre, ce pylône se trouve dans une zone ND caractérisée ainsi : « Elle constitue un espace naturel qu'il convient de préserver en raison de la qualité des paysages [...], destinée à demeurer à dominante naturelle et non constructible. » En conséquence, il lui demande s'il est dans ses intentions de remédier au manque de réglementation dans ce domaine.

Postes
(La Poste – restructuration – conséquences – Nord)

402. – 3 juin 1998. – **M. Marc Dolez** appelle à nouveau l'attention de **M. le secrétaire d'État à l'industrie** sur l'avenir du service public postal dans le Douaisis. La réorganisation de la distribution, prévue par le schéma départemental et engagée en 1996, porte gravement atteinte à la qualité du service public par le regroupement de bureaux et la mise en cause à terme de nombreux emplois. Cette réorganisation, qui rencontre l'opposition des postiers, des usagers et des élus locaux, a été suspendue dès le mois de juin 1997 pour permettre la reprise du dialogue avec les élus et la concertation avec les partenaires sociaux. Depuis un an, le dialogue est au point mort et la direction de La Poste n'a pas renoncé à la mise en œuvre de la réorganisation contestée. C'est pourquoi, il lui demande de bien vouloir lui indiquer les dispositions qu'il compte prendre pour remédier à cette situation et pour obtenir l'abandon définitif du schéma départemental.

Entreprises
(délais de paiement – paiement interentreprises)

403. – 3 juin 1998. – **M. François Dosé** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État chargée des PME, du commerce et de l'artisanat** sur la nécessité d'offrir un environnement favorable au développement des entreprises pour mieux relever le défi de la création d'emplois et de favoriser des pratiques financières transparentes et saines, en engageant dès cette année, par voie législative ou réglementaire, la réduction – si nécessaire en plusieurs étapes – des délais de paiement entre les clients et les fournisseurs. Des échéanciers à quatre-vingt-dix jours fragilisent les entreprises – notamment celles de main-d'œuvre – les conduisant souvent à des mobilisations financières dites « de trésorerie » sanctionnées par

des agios enrichissant le système bancaire mais appauvrissant les fournisseurs. Cette nouvelle donne doit engager aussi prioritairement l'État, les collectivités territoriales et les entreprises publiques ; il est intolérable que certaines PMI-PME attendent un semestre avant le paiement des ministères donneurs d'ordres. Il vaudrait mieux réduire certaines subventions et s'engager clairement dans la réduction des délais de paiement. Il lui demande donc si elle envisage d'agir dans cette direction et de rappeler aux intéressés leurs obligations légales par la voie des préfets.

Enseignement maternel et primaire
(écoles – circonscriptions de Rombas et Florange –
organisation – Moselle)

404. – 3 juin 1998. – **M. Michel Liebgott** souhaite attirer l'attention de **Mme la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire** sur la situation des écoles pré-élémentaires et primaires dans les circonscriptions administratives de Rombas et Florange, en Moselle. Récemment, trente-deux écoles des circonscriptions de Rombas et Florange, en Moselle, ont été occupées par des parents d'élèves mécontents du projet de l'inspection académique de la Moselle de redécoupage de ces deux zones. Cela a même conduit à l'occupation temporaire de l'inspection de Rombas avec séquestration de l'inspecteur de l'éducation nationale le 15 mai dernier. Les parents entendaient dénoncer l'absence de dialogue et de concertation de la part de l'inspection académique. L'inquiétude porte également sur l'avenir des enfants de ces secteurs déjà durement éprouvés par la crise des mines et de la sidérurgie. C'est pourquoi il lui demande de confirmer l'ambition de la politique gouvernementale d'un véritable partenariat avec les parents d'élèves quant à l'organisation de l'éducation nationale. Sur le cas précis, il lui demande de confirmer que ces changements de découpage de circonscription n'auront aucune incidence quant aux zones de recrutement des collèges et des lycées du secteur. D'autre part, il souhaite qu'elle fasse le point sur les moyens d'enseignement existants et les perspectives en la matière pour ce secteur.

Grandes écoles
(Ecole nationale supérieure de mécanique
et des microtechniques – perspectives – Besançon)

405. – 3 juin 1998. – **M. Jean-Louis Fousseret** rappelle à **M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie** que l'Ecole nationale supérieure de mécanique et des microtechniques (ENSMM) de Besançon a été créée en 1902 et, depuis cette date, délivre des diplômes d'ingénieurs unanimement reconnus. Le 9 juillet 1997, en réunissant l'ensemble des directeurs d'écoles d'ingénieurs, M. le ministre avait déclaré : « Il y a trop de petites grandes écoles, alors faites-moi des propositions de regroupement. » L'ENSMM de Besançon avec l'ENSIMEV de Valenciennes, le CESTI de Saint-Ouen et de Toulon, l'ENSMA de Poitiers ont créé un réseau national polytechnique des écoles de mécanique afin de valoriser la mécanique, de revaloriser son image au niveau des classes préparatoires et de favoriser les relations internationales. Le 12 juin, sera d'ailleurs signée la charte constitutive de ce réseau connu sous le nom Polyméca. Une proposition, soutenue par le recteur, a été faite au ministre afin de donner un cadre juridique à ce réseau et aucune réponse n'est parvenue à ce jour. D'autre part, le dernier atlas régional du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie indique, dans la partie dédiée à la Franche-Comté, que Besançon ne compterait plus aucune école d'ingénieurs. Il lui demande que la mission de l'ENSMM qui est de former des ingénieurs de qualité soit préservée et que la proposition de donner un cadre juridique au réseau Polyméca permettant de garantir la pérennité de cette mission soit retenue.

Voirie
(RN 17 – liaison Thélus-Vimy – aménagement – perspectives)

406. – 3 juin 1998. – **Mme Catherine Génisson** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement** sur le projet de déviation de la RN 17 entre Thélus et Vimy, dans le Pas-de-Calais. Cette route nationale, reliant Arras à Lens, est très fréquemment utilisée et connaît entre Thélus et Vimy une situation tout à fait paradoxale, puisqu'en amont et en aval de cette portion la route nationale est dédoublée et qu'entre ces deux communes elle est simple. Ce goulet d'étranglement

entrave fortement la circulation, notamment au moment des heures de pointe. Cette situation conduit à la multiplication de nuisances et de risques. Il est impossible pour les riverains de cette route de quitter et de regagner leur domicile avant d'avoir dû patienter parfois près d'une demi-heure. Les nuisances environnementales, qu'elles soient sonores ou atmosphériques sont importantes. Il y a surtout un risque pour la population, celui de l'accident mortel, qui jusqu'ici ne s'est pas produit par miracle, mais qui, à tout moment, peut survenir, car la vitesse sur cette route nationale est fortement élevée. Récemment, la décision de procéder à la déviation de cette route nationale a été prise, et un groupe de travail a été mis en œuvre sur les différents tracés envisagés, et il faut féliciter l'administration de l'équipement de cette volonté de concertation. Cependant, récemment, au cours d'une de ces réunions, il a été annoncé que la fin des travaux pourrait être prévue, au mieux en 2003, au pire en 2005, ce qui a provoqué la colère des principaux protagonistes du dossier. Elle lui demande donc de lui préciser la date de publication de l'arrêté ministériel annonçant la déviation de la RN 17, de lui indiquer si les délais évoqués précédemment sont confirmés et de lui préciser enfin ce que le Gouvernement compte faire pour réduire au maximum ces délais et donner satisfaction rapidement à la population.

Travail

(sécurité – stabilisateurs des engins de levage – fixation obligatoire – perspectives)

407. – 3 juin 1998. – **M. Guy Drut** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement** sur le tragique accident dont a été victime une petite fille de sept ans, le 28 mai 1997, à Corrençon-en-Vercors (Isère). En effet, cet accident mortel était dû essentiellement au fait que le stabilisateur latéral d'un engin de levage monté sur un poids lourd était sorti de son logement. Dans une note du 24 novembre 1997, le délégué interministériel à la sécurité routière reconnaissait d'ailleurs que des accidents similaires avaient déjà eu lieu, heureusement sans victime. Afin d'éviter de nouveaux accidents mortels, il lui demande donc s'il est dans ses intentions, d'une part, d'imposer l'installation d'un verrouillage des pièces en mouvements sur les matériels mis en service avant 1982 et, d'autre part, de renforcer les dispositions normatives concernant le verrouillage des stabilisateurs de levage montés sur les poids lourds.

Déchets, pollution et nuisances

(installations classées – bâtiments d'élevage – implantation – zone frontalière belge – Esplechin)

408. – 3 juin 1998. – **M. Thierry Lizaro** souhaite attirer l'attention de **Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement** sur le projet d'implantation d'un élevage

intensif de porcs à Esplechin, village belge frontalier. Sa capacité serait de 1 000 bêtes. Esplechin dépendant administrativement de Tournai, le conseil municipal de cette ville a émis un avis défavorable. Il motive son refus par les nuisances olfactives qu'entraînerait ce projet dans une zone d'habitation dense, mais aussi par la protection des nappes phréatiques du secteur qui pourraient être contaminées vu l'impossibilité d'assurer l'étanchéité de la fosse à lisier. Ce dossier est actuellement examiné par le gouvernement de Wallonie. Dans le cas où celui-ci donnerait son accord à ce projet, il lui demande de bien vouloir lui faire connaître les moyens dont disposerait l'Etat français pour s'opposer à celui-ci, compte tenu des nuisances qu'il entraînerait pour le territoire frontalier français.

Commerce et artisanat

(ouverture le dimanche –

réglementation – dérogations – Coupe du monde de football)

409. – 3 juin 1998. – **M. Pierre Lellouche** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat** sur la nécessité pour la petite, moyenne et grande distribution d'avoir la possibilité de procéder à l'ouverture de leurs magasins le dimanche. En effet, à la veille de la Coupe du monde de football, et de l'afflux considérable de touristes qu'elle va générer, il serait tout à fait préjudiciable que les entreprises françaises susceptibles d'être concernées par la mise en œuvre de cette mesure ne puissent bénéficier de dérogations. Il souhaiterait savoir quelles mesures elle entend prendre pour favoriser l'essor du commerce dans l'ensemble des villes concernées par cet événement exceptionnel que constitue la Coupe du monde de football et permettre ainsi le meilleur accueil des touristes.

Marchés publics

(code des marchés publics – réforme – perspectives)

410. – 3 juin 1998. – **M. Gilbert Meyer** appelle l'attention de **M. le secrétaire d'Etat au budget** sur la réforme du code des marchés publics. Cette réforme constitue, depuis bientôt trois ans, la préoccupation majeure des organisations professionnelles concernées. Conscient de l'importance du problème, le précédent gouvernement avait engagé une concertation, dont était issu le projet de loi présenté en conseil des ministres le 20 mars 1997. La réforme s'est trouvée figée par l'alternance du pouvoir. Elle reste pourtant de la plus haute actualité, compte tenu de la complexité, de la lourdeur des dispositions législatives actuelles et des dérives que celles-ci ont fait naître. Il lui demande par conséquent où en est la réflexion à ce sujet et sous quels délais il entend présenter au Parlement un texte répondant aux attentes des collectivités locales et des partenaires concernés.

