

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
DÉBATS PARLEMENTAIRES  
ASSEMBLÉE NATIONALE

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10<sup>e</sup> Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

(5<sup>e</sup> SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1<sup>re</sup> séance du mardi 5 juillet 1994.



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. GILLES DE ROBIEN

1. Statut de la magistrature. - Loi de programme sur la justice. - Organisation des juridictions. - Suite de la discussion d'un projet de loi organique, d'un projet de loi de programme et d'un projet de loi (p. 4067).

#### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (suite) (p. 4067)

MM. Jean-Jacques Hyst,  
Julien Dray,  
Raoul Bétéille,  
Pierre Albertini,  
Gérard Léonard,  
Xavier de Roux,  
Alain Marsaud,  
Philippe Goujon,  
Pierre Pasquini,  
René André,  
Daniel Picotin,

Serge Charles,  
Christian Vanneste,  
Claude Pringalle,  
Christian Demuynck,  
Jean-François Mattei,  
M<sup>me</sup> Emmanuelle Bouquillon.

Clôture de la discussion générale.

M. Jacques Barrot, président de la commission des finances.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

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

2. Ordre du jour (p. 4090).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTIE DE M. GILLES DE ROBIEN,**  
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

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

1

## STATUT DE LA MAGISTRATURE JUSTICE ORGANISATION DES JURIDICTIONS

Suite de la discussion  
d'un projet de loi organique,  
d'un projet de loi de programme  
et d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion :

- du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 1333, 1427) ;

- du projet de loi de programme relatif à la justice (n° 1334, 1427) ;

- du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 1335, 1427).

### Discussion générale commune (suite)

**M. le président.** Hier soir, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale commune.

La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, garde des sceaux, mes chers collègues, quand on parle de la justice - et après avoir écouté la radio ce matin on pourrait lancer ce débat - c'est généralement parce que des personnalités politiques, ou maintenant patronales, ont à faire avec elle. Nous savons, monsieur le garde des sceaux, que ce sujet vous préoccupe. Au mépris du secret de l'instruction - tout tient à cela - des procédures sont livrées en pâture par les médias sans le moindre respect pour la vérité. Si, dans cette société, la justice est parfois malmenée, c'est que certains ne respectent pas les règles élémentaires de décence.

Mais, aujourd'hui, nous sommes là pour parler du fonctionnement de la justice et des moyens d'en améliorer l'efficacité.

Après les exposés des rapporteurs et les constats établis dans de nombreux rapports, je ne m'attarderai pas sur l'état de la justice et le sentiment que son fonctionnement inspire aux Français. Certes, - n'est-ce pas, monsieur le président de la commission des lois ? - le conten-

tiens augmente, mais cela vient souvent du fait que les lois sont de plus en plus complexes. Chaque année, nous créons une trentaine ou une quarantaine de nouvelles infractions dans les domaines les plus divers, l'urbanisme en particulier. Et quand cela ne suffit pas, nous rédigeons des lois spéciales, par exemple pour régler le problème de la violence dans les stades ou pour prévenir les risques propres à certains établissements publics.

**M. Pierre Mazeaud,** président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Le plus souvent, tout cela est parfaitement inutile !

**M. Jean-Jacques Hyest.** Je me dis toujours que si, demain, un grave incident se produit dans tel domaine, nous ferons une loi spéciale assortie d'un droit pénal spécial. Pourquoi pas ?

Sans doute sommes-nous responsables pour une part de cette évolution, mais il faut bien voir aussi que nos concitoyens ont besoin de justice, et pas seulement pénale. La justice civile et la justice administrative, d'ailleurs largement concernées par les trois projets de loi, méritent aussi toute notre attention. Dans le domaine civil, les affaires traitées trop lentement, les jugements rendus trop tardivement peuvent avoir de graves incidences économiques. En matière de justice commerciale, en particulier, il est urgent d'accélérer le déroulement des procédures.

Donc, la justice ne répond plus aux besoins de la société. Elle est trop lente et la Cour européenne de justice nous fait parfois savoir que juger trop lentement constitue un déni de justice.

S'agissant de la justice pénale, on ne peut pas se cacher derrière l'augmentation de la délinquance. Elle augmente, c'est un fait, en raison de toutes sortes de phénomènes, mais la justice doit néanmoins y faire face. Naguère, d'aucuns ont critiqué le programme de 13 000 places de prison en soutenant qu'il était inutile. Compte tenu de la population carcérale actuelle, nous nous apercevons aujourd'hui que cette initiative était indispensable. Où en serions-nous sans ces 13 000 places supplémentaires ? Vous avez donc raison, monsieur le garde des sceaux, de proposer dans votre programme pluriannuel la construction de nouvelles places de prison pour faire face à l'augmentation du nombre de détenus.

Le fonctionnement de la justice n'est pas étranger non plus au sentiment d'insécurité des citoyens et au sentiment d'impunité des délinquants. La progression des classements sans suite par les parquets obéit à des taux considérables. Quand on ne connaît pas les auteurs présumés, on est, bien entendu, obligé de classer. Mais, même si le taux est plus modéré en l'espèce, le classement d'affaires dont on connaît les auteurs présumés devient insupportable pour la population, notamment celle qui est victime de la délinquance quotidienne : vols à l'éralage, vols de véhicules, vols à la tire.

**M. Serge Charles.** C'est insupportable, en effet.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Voilà pourquoi, bien souvent, nos concitoyens pensent que la justice ne fait pas son travail.

Face à ce besoin de sécurité, il ne servirait à rien d'augmenter les moyens de la police si nous ne pouvions apporter parallèlement une réponse judiciaire. Tout déséquilibre causerait dans l'opinion un très fort désappointement.

Mais nous savons aussi, monsieur le garde des sceaux - même si certains le contestent, tous ceux qui suivent les questions de justice le reconnaissent - que la prison ne saurait être la réponse unique. Si la justice doit être ferme, les petites peines ne sont pas la solution appropriée, notamment pour les jeunes.

Grâce aux auditions auxquelles nous avons procédé, grâce aussi aux visites très utiles que nous avons effectuées dans les juridictions - et je remercie M. le président de la commission des lois de nous y avoir conduits - nous savons que, sur le terrain, les magistrats, les avocats, les personnels souhaitent des réformes. Trop souvent, hélas ! leurs organisations estiment qu'il suffirait de consacrer plus d'argent à la justice pour que tous les problèmes soient résolus. Parfois même, le conservatisme ou le corporatisme exacerbé de certaines réactions a de quoi surprendre. Cela ne veut pas dire pour autant que nous devions nous désintéresser des problèmes que rencontrent les magistrats.

Des expériences très positives sont en effet menées dans nombre de tribunaux, telle la « justice en temps réel », progrès incontestable pour la petite délinquance. D'autres sont proposées dans les projets que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux. Il faut les examiner de très près et ne pas s'y opposer systématiquement car, si nous ne changeons rien, nous ne parviendrons pas à faire progresser la justice.

Priorité à la justice, voilà un thème qui a déjà fait l'objet de bien des proclamations et qui intéresse fort les parlementaires, si j'en juge par la qualité de nos débats. Sans conteste, c'est une nécessité impérieuse pour l'Etat de se recentrer sur ses missions essentielles. Aussi l'autorité judiciaire - et non pas, comme l'a bien souligné le président Mazeaud, le pouvoir judiciaire - doit-elle être une priorité absolue de toute nation civilisée.

Vous avez engagé des réformes, monsieur le garde des sceaux, et déjà, grâce au concours du Parlement, l'indépendance de la justice a progressé. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature, demandée depuis bien longtemps, est une réalité. Nous avons aussi créé la Cour de justice de la République pour rapprocher les hommes politiques du droit commun. Ces réformes ont rassuré l'opinion et il en va de même de votre politique en matière d'instruction. Je partage donc tout à fait les recommandations de Pierre Mazeaud : ne vous laissez pas influencer, monsieur le garde des sceaux, et continuez à refuser l'intervention du pouvoir politique dans la justice, même si c'est parfois difficile, même si c'est quelquefois mal compris.

Le projet de loi de programme concerne bien sûr les moyens. Je ne dirai pas, à ce propos, que le recouvrement des amendes pénales doit figurer dans un texte de loi, mais le ministère du budget a sa part de responsabilité, car il n'est pas normal que les amendes pénales soient si mal recouvrées en France. A cela, vous ne pouvez rien, monsieur le garde des sceaux.

S'agissant des moyens des services judiciaires, je considère, avec de nombreux collègues, que les magistrats, en particulier les chefs de juridiction, doivent jouir d'un statut matériel qui fasse d'eux des personnages reconnus dans la société. Un président de tribunal ou un procureur doivent avoir des moyens équivalents à ceux dont bénéficient d'autres fonctionnaires de même rang. Ce n'est pas

du corporatisme : mais de tout temps, les sociétés ont dévolu à leurs fonctions essentielles les moyens de leur reconnaissance. La loi de programmation pluriannuelle doit donc prévoir les crédits nécessaires.

Il faudrait envisager également une revalorisation des carrières. Certains corps de la fonction publique bénéficient d'avantages, par exemple l'intégration des primes dans le traitement, que les magistrats considèrent comme des privilèges, puisque eux-mêmes en sont privés. Ils se disent, non sans raison, qu'on ne pense guère à eux. Chaque fois que des mesures sont prises en faveur de fonctionnaires, les magistrats devraient en bénéficier également.

Je n'évoquerai que brièvement les principaux aspects du projet de loi de programme, déjà fort bien décrits par les rapporteurs. L'effort consenti pour la protection judiciaire de la jeunesse est important. L'administration bénéficie de crédits supplémentaires, ainsi que les juridictions administratives. Vous proposez de créer deux nouvelles cours administratives d'appel et, en région Ile-de-France, deux nouveaux tribunaux administratifs. Je ne plaiderai pas dans le même sens que mon collègue Philippe Houillon : s'il devait s'agir de l'Est parisien, je pense que certaines localisations seraient particulièrement bienvenues. *(Sourires.)*

Le rapport de Jean-François Carrez est très éclairant pour ce qui concerne la carte judiciaire, laquelle ne doit pas être conçue du seul point de vue géographique, mais doit intégrer aussi une analyse du fonctionnement des juridictions. En effet, si certains tribunaux sont surchargés, d'autres le sont moins et, bien souvent, les structures des juridictions sont restées les mêmes qu'il y a cinquante ans, voire un siècle. Quand la population se déplace dans la petite ou la grande couronne - je pense à un exemple précis - cela ne veut pas dire qu'il faille supprimer le moindre moyen à un très grand tribunal légitimement reconnu, mais peut-être la tâche y devient-elle moins rude que dans certains tribunaux de province.

Monsieur le garde des sceaux, votre programme pluriannuel est ambitieux. Il témoigne de la volonté politique du Gouvernement. Néanmoins, il devra être traduit en chiffres dans le cadre des lois de finances, et nous serons vigilants à ce propos car il est indispensable d'assurer la continuité dans son application.

S'il est des limites financières à la mise en œuvre des réformes, d'autres tiennent à l'organisation de la justice elle-même. Ainsi, certains voudraient que l'on augmente massivement le nombre de magistrats. Or nous savons très bien que cela est impossible, tant pour des problèmes de recrutement qu'en raison de la nécessité de ne pas déséquilibrer brutalement le corps. L'augmentation du nombre des magistrats doit être progressive. Par ailleurs, elle n'est sans doute pas la réponse unique aux difficultés de la justice.

Parmi les innovations que vous proposez, figure le renforcement de la conciliation et de la médiation. Cela me paraît judicieux, car ces pratiques n'ont pas encore eu le succès que l'on pouvait en attendre.

Vous voulez aussi instituer des juges de paix. Vous souhaiteriez qu'il s'agisse de juges de proximité, mais le débat laisse présager une évolution dans une autre direction. Je demeure néanmoins persuadé qu'il faudra faire en sorte que ces juges restent proches des justiciables et permettent l'ouverture de la justice sur la société civile avec, bien sûr, la garantie d'une formation juridique. Plus qu'une expérience cette mesure traduit une volonté et je



souhaite qu'elle réussisse, car il est bon que nous ayons des juges qui ne soient pas à temps plein et qui soient disponibles pour rendre service à la justice.

Nous trouverons sans peine des magistrats. Je sais d'ailleurs que certaines cours d'appel sont disposées à faire en sorte que cette expérience se prolonge. La création des juges de paix est l'un des moyens d'ouvrir la justice sur la société. Encore faut-il garantir leur indépendance et leur dispenser la formation nécessaire. C'est ce que fait le projet de loi.

La réforme du surendettement était également indispensable. Il est d'ailleurs curieux que certains de ceux qui avaient sévèrement critiqué la loi sur le surendettement trouvent aujourd'hui que tout va bien et qu'il ne faut plus rien changer.

Il convient de ne mettre à la charge de la justice que ce qui lui appartient, en laissant à d'autres le soin d'intervenir dans des domaines où elle n'est pas concernée au premier chef. Ainsi les greffiers en chef sont tout à fait habilités à s'occuper des régimes déclaratifs.

Il est aussi bien d'autres missions que l'on pourrait retirer à la justice, car elles ont été confiées aux juges au fil des années d'une manière totalement injustifiée. Par exemple, pour les conseils de discipline des collectivités locales, un juge doit présider tant à la désignation des membres qu'aux auditions. Cela est d'autant plus ridicule qu'il faut un juge judiciaire alors que les éventuelles contestations relèvent du juge administratif! On est tombé sur la tête! Cela n'aboutit qu'à faire perdre des heures aux juges concernés pour une mission qui n'a rien à voir avec leur rôle.

Reste un problème qui va beaucoup nous occuper : celui de la transaction pénale.

Elle est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que l'on ne veut pas qu'elle se substitue à un jugement. Elle est néanmoins indispensable car l'on constate que le nombre des classements sans suite est de plus en plus important et que la petite délinquance submerge notre société. Nous aurons l'occasion d'approfondir la réflexion sur ce sujet lors de l'examen des articles, mais la commission des lois a déjà beaucoup travaillé pour trouver une formule qui permette, sans violer les principes auxquels nous sommes attachés, de traiter le problème de la petite délinquance, qui est la cause du sentiment d'insécurité de beaucoup de nos concitoyens.

Nous aurons également à traiter de la question de la conversion des peines, car il est indispensable de trouver une autre solution que l'incarcération, mais en veillant à ne pas bouleverser les principes. Il conviendrait notamment que l'alternative relève du juge du siège. J'ai d'ailleurs constaté que le nombre des travaux d'intérêt général augmentait chaque année, ce qui est souhaitable. Il faudrait aussi convaincre les collectivités et les administrations de l'intérêt qu'il y a à les développer.

Il est un dernier point qui n'a pas fait l'objet, monsieur le garde des sceaux, de beaucoup de commentaires, mais qui me paraît extrêmement important : il s'agit de la révolution que vous apportez dans l'application des jugements administratifs. Les nouveaux pouvoirs donnés aux juges - sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, ce qui n'aurait pas été acceptable - permettront une meilleure application des jugements des tribunaux administratifs et du Conseil d'État. En effet, certaines administrations et collectivités se « fichent » éperdument de ces jugements. Cette mesure constitue donc un progrès considérable.

Tels sont, monsieur le garde des sceaux, les quelques commentaires, pour rester dans le temps qui m'est imparti, que je souhaitais formuler sur ces réformes. Votre projet n'est pas seulement financier ; il propose des innovations, lesquelles doivent réussir pour pouvoir être étendues. La modernisation de la justice est une nécessité pour éviter que notre société ne se désagrège un peu plus. Nous avons besoin d'une justice ouverte sur la société, respectée parce qu'indépendante et efficace.

D'autres réformes seront nécessaires, car nous n'avons pas traité tous les problèmes de la justice en votant les projets de loi que vous nous soumettez et que le groupe UDF approuve. Il restera, par exemple, à parler de la formation des magistrats, de la présomption d'innocence, du secret de l'instruction. Bien que le Parlement se soit souvent penché sur la procédure pénale, nous n'avons pas encore trouvé la formule permettant à la fois de faire passer la justice et de respecter les libertés des personnes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

**M. Julien Dray.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, un débat sur la réforme de la justice au Parlement devrait provoquer passions, interventions multiples, présence effective de tous nos collègues.

**M. Alain Marsaud.** Nous sommes là !

**M. Julien Dray.** Or, le constat est tout autre : peu de passions, peu d'entrain, peu d'allant !

**M. Alain Marsaud.** Peu de présence chez les socialistes !

**M. Julien Dray.** L'explication est simple.

Dans ses interventions, l'opposition de l'époque nous annonçait une grande réforme de la justice, un grand projet, nous expliquant qu'avec le dogme libéral débarrassé de l'interventionnisme étatique socialiste, elle pourrait, lorsqu'elle serait au gouvernement, refabriquer un Etat ayant les moyens de se développer autour de ses grandes fonctions régaliennes, la justice devant être - les *Journaux officiels* regorgent de citations - le premier domaine où elle pourrait mettre en œuvre sa volonté.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Eh bien, nous y sommes !

**M. Julien Dray.** Force est de constater que la montagne des propos que vous avez tenus a accouché d'une souris.

**M. Xavier de Roux.** D'une grosse souris ! (*Sourires.*)

**M. Julien Dray.** D'une petite souris, monsieur de Roux, d'une toute petite souris !

Trois projets de loi sont aujourd'hui soumis à notre examen concernant l'état de la justice en France et les remèdes que vous proposez pour la rendre plus efficace, plus proche, plus humaine.

Monsieur le garde des sceaux, j'approuve entièrement votre constat.

Oui, je suis d'accord avec vous lorsque, dans l'exposé des motifs de votre projet de loi de programme, vous indiquez : « La faiblesse des moyens qui lui ont été consacrés jusqu'à présent, moins de 1,47 p. 100 du budget, porte atteinte à la dignité de nos institutions. »

Oui, les performances d'une démocratie se mesurent aussi à l'aune de ce que l'Etat octroie à sa justice.

Oui, vous avez raison d'affirmer que cette indigence est d'autant plus insupportable que nos concitoyens ont de plus en plus recours à la justice. D'ailleurs, pourquoi s'en plaindre ? J'y vois tout autant qu'une évolution normale

de la démocratie, la traduction d'un sentiment populaire profond selon lequel chacun doit aujourd'hui avoir droit à un égal accès à la justice - comme chacun voudrait, hier, avoir accès à la santé - une marque rassurante de civilisation, au sens propre du terme.

**M. Christian Vanneste.** Quel repentir !

**M. Julien Dray.** Qui oserait se plaindre de ce que nos concitoyens fassent de plus en plus appel à un tiers, à l'arbitre étatique plutôt que de régler leurs litiges par la violence ou de ne pas les régler par la soumission ?

L'évolution du contentieux que vous soulignez dans l'exposé des motifs de votre projet de loi relatif à l'organisation des juridictions traduit ce sentiment populaire. Elle ne s'inversera pas et il faudra bien en tenir compte.

Oui, vous avez raison de vous inquiéter des effets de la crise sur la multiplication des incarcérations, donc d'insister sur la nécessité de développer des mesures alternatives, d'améliorer la prévention de la récidive. Ainsi, selon les rapports de votre ministère, le nombre des entrants en prison est passé de 75 000 en 1982 à 92 000 en 1989, dont, en 1987, 56 p. 100 pour des vols et 9,5 p. 100 pour des infractions à l'ordre économique et financier.

Vous souffrirez que je souligne à cette occasion la vanité des nombreux procès en laxisme qui ont été intentés aux gouvernements de gauche. Vous êtes bien obligé de reconnaître qu'en la matière les réalités s'imposent à tous.

Oui, la justice française paraît à nos concitoyens telle qu'elle est : lointaine, complexe, faible au puissant, dure au faible. Oui, le besoin de justice est un défi lancé par la nation qu'il faudra relever.

Dès lors, compte tenu de la qualité de votre constat, quel dommage de devoir constater la médiocrité, parfois même la perversité des remèdes que vous nous proposez. (*Murmures.*) Quelles révélations constitue aussi ce que vous ne proposez pas !

Face à ce constat, on aurait pu imaginer que vous alliez être déterminé à doter les corps judiciaires des moyens matériels et humains de nature à remédier aux problèmes.

Or, plutôt que de recruter des magistrats professionnels, au-delà des 480 postes prévus dans l'article 4 de votre projet de loi de programme sur une période de cinq ans, vous réinventez les juges de paix, demi-magistrats dont les conditions de recrutement sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

Je note, à ce propos, que ces juges de paix seront forcément recrutés sur des critères d'âge qui rendent déjà inopérante votre réforme. En effet, là où il faudrait dynamisme, rapidité, disponibilité maximale, vous allez choisir des hommes et des femmes en fin de vie professionnelle. Quel paradoxe : dans un pays dont l'un des problèmes majeurs est l'emploi des jeunes qualifiés, il devient incompréhensible que, lorsque des besoins se font sentir, on ne fasse pas appel à eux.

Pourquoi ne pas recruter de vrais magistrats ? Cela ne peut tenir à des raisons budgétaires, puisque vous proposez de rémunérer ces semi-magistrats. Les universités, les centres professionnels de formation de barreau regorgent de jeunes, formés et diplômés, privés de débouchés. Plutôt que de leur offrir une carrière, vous préférez vous préoccuper de reconversion.

Il en va de même de votre souhait de recruter des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire, lesquels, selon votre projet, devront avoir entre cinquante et soixante ans. C'est au corps judiciaire lui-même, en

élargissant son recrutement, qu'il appartient de combler les manques qui se font jour au niveau du deuxième degré de juridiction.

Votre entêtement à ne pas vouloir recruter vous conduit à présenter des propositions surprenantes pour réduire l'activité des magistrats.

Vous proposez d'abord le transfert de certaines activités non juridictionnelles aux greffiers. Or, quelle que soit la qualité de leur formation, elle ne peut être égale à celle des magistrats, ou alors il faut en faire des magistrats. Il est d'ailleurs faux de prétendre que, sous prétexte qu'une déclaration du justiciable ne donne pas lieu à appréciation de ses motivations, il ne s'agirait pas d'un acte grave dont la solennité exige la présence du juge.

Ainsi, une déclaration de parents naturels relative au partage de l'autorité parentale n'est pas neutre et il est sage qu'à cette occasion ce soit un professionnel confirmé, un juge, qui appelle l'attention des justiciables sur les conséquences de leur choix. Cela ne doit pas être une simple formalité administrative car cette décision peut être porteuse de drames humains parce que les intéressés n'en auront pas saisi toute l'importance.

Ensuite, vous proposez de donner un nouvel essor à la conciliation et à la médiation. Laissez-moi vous faire une remarque de principe : comment imaginer que des plaideurs qui, malgré la présence d'avocats, seront arrivés à un point paroxystique de leur litige tel qu'ils auront accompli l'effort de saisir la justice et d'y sacrifier une importante somme d'argent pourraient se contenter d'une conciliation ? Cette procédure existe déjà en matière prud'homale où elle ne produit que des catastrophes.

**M. Xavier de Roux.** Mais non !

**M. Julien Dray.** Ainsi, en 1983, toujours selon vos propres sources, sur 145 522 affaires introduites devant les conseils de prud'hommes, seules 1 701, soit 1,2 p. 100, ont fait l'objet d'une conciliation, bien souvent motivée par des considérations fort étrangères à l'esprit de justice. Voilà ce que vous proposez de généraliser. Cela n'aura d'autre effet que de retarder le cours de la justice, de renchérir son coût pour le plaideur, de multiplier le nombre des audiences, donc d'accroître le sentiment populaire de complexité et d'éloignement.

Vous allez plus loin encore dans la mise en place d'une justice bancale en voulant, en matière pénale, généraliser la transaction.

Comme les chemins de l'enfer sont pavés de bonnes intentions, je ne vous ferai pas de procès, mais je remarque d'abord que tous les professionnels savent pertinemment que le critère de la peine encourue ne correspond en rien à la pratique ; ensuite, que certaines personnes sont inconnues au moment des faits et doivent conserver leur droit de mettre en mouvement l'action publique - dans cette hypothèse, la situation sera encore plus complexe, voire inextricable, enfin, que l'extension de la compétence du juge unique que vous proposez aboutira à instaurer une justice à deux vitesses, entre des affaires dites nobles qui bénéficieront de l'examen attentif de trois juges, et d'autres qui seront traitées dans la rapidité d'une décision solitaire, au mépris de la règle qui veut que le meilleur contrôle du juge soit l'œil de son collègue. Quelle incohérence, à l'heure où l'on parle de collégialiser l'instruction, de multiplier les juridictions à juge unique !

En un mot, monsieur le garde des sceaux, vous êtes dans la position du cordonnier qui doit adapter une chaussure trop petite à un pied trop grand. Vous auriez pu, vous auriez dû agrandir la chaussure. Vous préférez couper le pied. Drôle de médecine, drôle de médecin !



Non seulement vous apportez aux questions soulevées des réponses inadéquates, totalement inadaptées aux réalités et qui vont produire inmanquablement des effets contraires à ceux recherchés, mais vos projets pèchent également par l'absence totale de traitement des problèmes qui se posent quotidiennement à la justice.

La France est la seule démocratie occidentale à avoir une justice commerciale exclusivement composée de commerçants.

**M. Xavier de Roux.** C'est très bien !

**M. Julien Dray.** Comment peut-on exiger d'industriels étrangers qu'ils viennent installer leurs sièges sociaux en France si cela donne compétence, pour la solution de litiges parfois vitaux, à des magistrats consulaires amateurs, sans aucune formation sérieuse et qui jugent selon une procédure dont l'opacité permet trop souvent de nombreuses manœuvres dilatoires ?

**M. Daniel Picotin.** On leur dira !

**M. Julien Dray.** Votre projet est aussi remarquable par son silence face à ce sujet intimement lié pourtant à la résolution des affaires et que les responsables politiques auraient aujourd'hui intérêt à traiter d'urgence s'ils veulent retrouver crédit auprès de nos concitoyens.

**M. Pierre Albertini.** Donneur de leçons !

**M. Julien Dray.** Enfin, et vous me permettrez d'aborder cette question en partant de l'expérience pratique...

**M. Xavier de Roux.** Oh là là ! Laquelle ?

**M. Julien Dray.** ... vous aviez beaucoup promis, vous aviez beaucoup soutenu les revendications des intéressés lors des mouvements de contestation qui ont touché l'administration pénitentiaire. Celle-ci a beaucoup cru, beaucoup espéré. Force est de constater qu'elle restera l'enfant mal aimé de votre administration.

Aucune réflexion sérieuse nouvelle n'est engagée ni sur le statut du surveillant ni sur l'organisation actuelle des effectifs à l'intérieur des prisons. Qui plus est, on continue à mettre en œuvre le tout-carcéral, on augmente le nombre des situations d'enfermement sans réfléchir aux maux qui touchent notre société et aux solutions qui y sont apportées.

**M. Gérard Léonard.** Ce n'est pas sérieux !

**M. Christian Vanneste.** Il faut lire le texte !

**M. Julien Dray.** Les surveillants de l'administration pénitentiaire connaissent bien aujourd'hui la réalité des effectifs dans nos prisons et les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice plein et responsable de leur métier en toute sécurité.

Oui, l'administration pénitentiaire a besoin que l'on réfléchisse de nouveau à ce que représente l'enfermement. Oui, l'administration pénitentiaire, qui recrute aujourd'hui parmi les jeunes, qui favorise les déroulements de carrière, a besoin qu'on lui ouvre de nouvelles perspectives. Rien de tout cela n'est prévu dans votre projet. La prison reste le lieu où l'on enferme, le lieu où l'on oublie qu'y travaillent aussi des agents de l'administration, des agents d'Etat qui ont besoin de considération, de moyens, de statut.

J'ai discuté hier avec l'ensemble des syndicats de la prison de Fleury-Mérogis. La prison, m'ont-ils dit, ce n'est pas simplement la journée de promotion du 18 juin - où d'ailleurs les élus ont bien souvent oublié de se rendre -, c'est d'abord, et avant tout, les femmes et les hommes qui y travaillent, qui souffrent de non-considération, qui ont besoin, certes, de moyens matériels, mais qui ont besoin surtout qu'on réfléchisse au statut de l'institution.

Mais avant de parler de la prison, il faut parler des maux qui touchent notre société. Nous savons tous, par exemple, que le trafic de stupéfiants est une des sources majeures d'emprisonnement. Or, là aussi, l'hypocrisie règne : nous savons tous qu'on ne traite pas ce trafic de la même manière à Paris et en province. Mais c'est la prison qui supporte l'irrésolution de notre société.

**M. Serge Charles.** Ce n'est pas tout à fait comme cela qu'il faut voir les choses !

**M. Julien Dray.** Des constats avaient été faits, des espoirs suscités. Entre ceux-ci et votre projet, il y a un fossé. C'est là une occasion ratée pour la justice de notre pays !

**M. le président.** La parole est à M. Raoul Béteille.

**M. Raoul Béteille.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, je parle ici en mon nom personnel, c'est-à-dire en tant que représentant de ceux qui m'ont élu, et qui l'ont fait, plus particulièrement en ce qui touche à la justice et plus précisément encore à la justice pénale, parce qu'ils étaient d'accord avec moi et parce qu'ils se sont reconnus dans les thèses et les combats que j'ai soutenus pendant toute ma vie professionnelle avant de me présenter à leur suffrage. Il y a là, pour moi, une coïncidence remarquable qui va donner des ailes à ma franchise dans un rapide survol de nos trois chantiers.

Une remarque liminaire : je ne m'occuperai que de la justice judiciaire, tant civile que pénale.

Il va y avoir vingt-cinq ans - permettez-moi cette parenthèse - que j'ai exprimé dans un ouvrage une nécessité rappelée d'ailleurs hier, ici, avec les mêmes mots que moi : je pense profondément que l'une des grandes réformes de la justice sera un jour la fusion de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

**M. Xavier de Roux.** Très bien !

**M. Raoul Béteille.** Cela dit, monsieur le garde des sceaux, vos projets contiennent du bon - un peu, du moins bon et du mauvais, peut-être davantage, et du très mauvais, beaucoup, dans la mesure où vous touchez à l'essentiel. Mon propos suivra cet ordre de classement, du bon au très mauvais, plutôt que d'examiner successivement les trois projets.

Ces projets contiennent du bon, ai-je dit. C'est vrai. Je mentionnerai trois points. Il y en a certainement d'autres, mais je ne prétends pas être exhaustif.

D'abord, est bon tout ce qui tend à favoriser le traitement en temps réel de certaines affaires pénales, tel que je le vois fonctionner notamment au parquet de Bobigny. En effet, il est bon que le délinquant entende une réponse judiciaire immédiate, et même proprement « téléphonique », au geste qu'il a commis. Il est bon également que le policier et le gendarme aient eux aussi le sentiment que quelque chose se passe au palais de justice grâce à leurs efforts sur le terrain. Et la victime enfin - il faut bien penser à elle - sera sans doute moins désemparée que dans le silence insupportable et prolongé de l'autorité judiciaire.

Bonne démarche encore, et même excellente - elle était à vrai dire indispensable - la prise de conscience, même si ce n'est encore qu'un frémissement que j'ai senti avec une grande satisfaction, de la nécessité d'une politique judiciaire en matière de délinquance juvénile. C'est tout à fait essentiel.

« Le mineur doit rencontrer au plus tôt un obstacle répressif sur le chemin de sa dérive. » Qui est l'auteur de cette phrase ? C'est Pierre Méhaignerie. C'est vrai, il faut

une intervention judiciaire et non pas seulement éducative. Je sais bien que certains éducateurs n'en veulent pas, pour des raisons auxquelles je vais sans doute faire allusion dans un instant. Mais ces mêmes raisons ne sont pas de nature à me faire changer d'avis, bien au contraire. Car j'ai eu cent fois l'occasion de constater que de prétendus délinquants primaires majeurs avaient derrière eux une longue carrière de délinquant mineur, et que l'impunité sans trêve avait définitivement encouragé cette carrière, l'avait couronnée et consacrée, moyennant quoi, bien entendu, leur première récidive de majeur n'était que la conséquence néfaste de leur première condamnation pénale au sortir de leur minorité!

Enfin, je crois fermement, avec vous, monsieur le garde des sceaux, qu'il ne faut pas refuser le juge unique en matière correctionnelle. Vous avez pris là une sage initiative. Nous n'avons pas le droit de perdre du temps et des forces, notamment quand il s'agit de réprimer la délinquance répétitive. (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Voilà pour le bon. Passons au moins bon avant d'en arriver insensiblement au franchement mauvais. Je laisserai d'ailleurs chacun seul juge, en fonction de sa propre sensibilité, du moment où j'entrerai dans cette troisième partie.

Le projet de loi de programme prévoit des moyens pour la justice. Bravo! Hélas, ces moyens sont courts. D'après mes calculs, leur montant global représente une augmentation du budget de la justice d'à peine 7 p. 100 par an. Or il faudrait une augmentation de plus de 10 p. 100 par an, ce qu'avait réussi à obtenir M. Chalandon. Vous nous hissez des 5 ou 6 p. 100 d'augmentation actuelle à 7 p. 100. Ce petit surplus de 1 ou de 2 p. 100 est très faible, d'autant plus faible qu'une grande partie de cette augmentation sera absorbée par les services pénitentiaires, je serai le dernier à le déplorer, mais je suis bien obligé de le signaler et de le souligner - de telle sorte qu'il ne restera pas grand-chose aux services judiciaires proprement dits.

« Loi de programme » : c'est un bon titre, un coup de chapeau à la Constitution, mais c'est tout! Faut-il nous contenter de cet effet d'annonce? Nous attendions autre chose.

Si ce qu'on appelle les magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel constitue une bonne chose, car c'est une situation qu'il ont acceptée et même une fonction à laquelle ils ont été candidats, attention en revanche aux délégations de magistrats du siège dans un autre tribunal que celui où ils exercent leur fonction! Ces délégations ordonnées par le premier président ne peuvent excéder actuellement une durée de deux mois consécutifs et ne peuvent être renouvelées au cours de la même année judiciaire - il en va de même pour le parquet, mais la difficulté que je veux souligner n'existe pas au parquet. Non seulement vous voulez autoriser le fractionnement de la durée de la délégation dans le cours de l'année, mais vous la portez à quatre mois. Monsieur le ministre, vous jouez avec le feu! Cette modification, ressentie dans le monde judiciaire comme une atteinte à l'inamovibilité des magistrats du siège.

Monsieur le garde des sceaux, ce qui touche aux prétendus juges de paix dans le projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature est une de mes grandes déceptions. Ce ne sont pas de vrais juges de paix. Alors, pourquoi les appeler ainsi? Vous ne créez pas un corps de juge de paix - il est vrai que cela eût posé bien des problèmes. En réalité, vous procédez à un recrutement latéral. Or, à défaut de créer de vrais juges de paix,

il aurait au moins fallu revoir l'organigramme de la justice d'instance sur le plan géographique - la fameuse carte judiciaire - installer de nouveaux tribunaux d'instance là où c'est nécessaire, renforcer le nombre des juges d'instance dans certains endroits sensibles. Finalement, il aurait fallu recruter quatre-vingts jeunes magistrats à plein temps au lieu de procéder à ce recrutement latéral plein de risques.

Je pourrais faire des critiques de même nature, et de même portée, en ce qui concerne ce que le projet correspondant appelle les « conseillers de cour d'appel en service extraordinaire ». L'appellation est maladroite dans sa référence à ce qui existe au Conseil d'État et qui est complètement différent. Il s'agit là encore d'un recrutement latéral bien incapable de pallier l'absence des nominations nécessaires.

Presque tout le volet pénal de la réforme proposée est, à mon avis, franchement mauvais. Il est recommandé aux juges, et de manière appuyée, de recourir aux sanctions alternatives. C'est une manœuvre hautement critiquable parce qu'elle porte une atteinte directe à la répression. Il n'est pas question pour moi, croyez le bien, de négliger la prévention - sans se faire trop d'illusions cependant sur son efficacité - mais pas question non plus de porter atteinte à la répression qui, en menaçant les éventuels imitateurs du coupable, constitue précisément la meilleure des préventions. C'est l'effet dissuasif de la peine. Et ma philosophie, à cet égard, n'a rien à voir avec certains pré-supposés de la gauche.

J'ajoute que les sanctions alternatives ne sont que de petits palliatifs ne s'appliquant à bon escient qu'à une fraction très minime de la délinquance. Faute de quoi, l'effet psychologique - « tout devient permis » - serait désastreux. On veut augmenter le nombre des TIG, les fameux travaux d'intérêt général. Mais s'il n'y en a pas suffisamment, c'est parce que ce n'est pas une sanction. De plus, quand ils sont prononcés, ils ne sont pas toujours exécutés. D'ailleurs, s'ils l'étaient, les petits boulots échapperaient aux honnêtes chômeurs!

Pour les mêmes raisons, il ne faut pas élargir le champ de la libération conditionnelle, en allant jusqu'à parler de libération conditionnelle pour celui qui n'a pas encore été incarcéré. C'est pourtant ce qu'on a pu lire dans le projet, au moins au début. Les mots le crient eux-mêmes : c'est dénué de raison. Détruire de telles ultimes barrières serait méconnaître une sagesse élémentaire.

Je suis très réservé, pour ne pas dire plus, au sujet des maisons de justice. C'est une appellation équivoque. Il convient de se borner à y accueillir, conseiller, aider et renseigner des gens en difficulté, mais ils ne faut surtout pas y rendre la justice; ni d'ailleurs y danser, même si - dit-on - ce sont des lieux de convivialité, des lieux de vie! La médiation pénale à laquelle on y procède ne devrait jamais être le fait de magistrats en activité. Elle n'a en réalité qu'une portée infinitésimale, exactement comme le travail d'intérêt général. Ce ne saurait être une solution au problème de la délinquance. Qu'on y apprenne à ceux qui ont fait un faux pas qu'on leur laisse une chance, soit. Mais qu'on n'y juge pas des infractions graves.

J'ai été étonné hier d'entendre dire que le vandalisme n'était pas justiciable de la justice pénale. Allez donc expliquer cela en Seine-Saint-Denis, vous verrez comment vous serez reçu! (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Et pourtant, c'est un élu de la Seine-Saint-Denis qui le disait.



Si la justice est incompréhensible, ce n'est pas à cause de son langage. Les gens savent bien qu'il faut appeler de noms particuliers des notions particulières. La justice incompréhensible, c'est celle qu'on veut faire passer dans le peuple alors que le peuple n'en veut pas !

La transaction pénale, enfin, est le pire de ce qui nous est proposé. Je ne reviendrai pas sur l'accusation de justice à deux vitesses qu'on a déjà suffisamment développée. On peut transiger au civil ; mais il est à mon avis absolument impossible de transiger avec le principe qui constitue le soubassement de notre société, sur lequel repose le « contrat social » : la substitution d'une sanction prononcée par un juge à la vengeance privée de la victime ou de ses proches.

Paradoxalement, la transaction pénale supprime la récidive. En effet, la récidive est juridiquement le fait de celui qui a déjà été condamné. La transaction favorise et encourage la réitération, qui est juridiquement le fait de celui qui recommence, et d'autant plus volontiers que justement il n'a pas été condamné pour les faits qu'il a précédemment commis. Voilà bien, je le répète, le pire de ce qui pouvait nous être proposé.

En conclusion, je ferai une constatation amère : ce projet pénal repose sur un raisonnement à l'envers que j'ai maintes fois dénoncé. On part de l'idée qu'il y a trop de monde dans les prisons mais, au lieu d'augmenter suffisamment le nombre de places, ce qui était la politique de M. Chalandon - je n'ai jamais été son collaborateur, je suis simplement un observateur objectif - on diminue arbitrairement le nombre des détenus. On a même parlé à un moment de *numerus clausus* - ce qui se conçoit pour les officiers ministériels mais ne convient pas en l'occurrence. Que penserait-on d'une politique de la santé limitant l'importance des épidémies au nombre des lits disponibles en milieu hospitalier ?

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Eh oui !

**M. Raoul Béteille.** Vous voyez bien que c'est raisonner à l'envers !

Cela dit, vous vous targuez d'une augmentation de 4 000 places, là où il en faudrait de 8 000 à 10 000. Or à ces 4 000 places, il faut enlever 1 200 places qui disparaissent pour cause de vétusté. Ne seront réellement créées que 2 800 places. Ce n'est pas à la mesure du problème. Il est vrai qu'on crée aussi 1 200 places de semi-liberté mais si j'avais le temps, je montrerais que c'est une fausse apparence.

Le raisonnement selon lequel il faut vider les prisons pour éviter l'explosion est sans valeur. Il repose sur une mise en condition qui ne date pas d'hier, mais remonte à la présence, place Vendôme, de certains de vos prédécesseurs, monsieur le ministre d'Etat. Il se fonde sur l'idée que l'augmentation du nombre nécessaire de places va rester le même, de sorte qu'on atteindrait, paraît-il, un total de 70 000, paraît-il, en l'an 2000. Mais ce n'est pas forcément vrai. Punir, et faire par là même tomber le chiffre de la délinquance, aboutit à une diminution de ce nombre.

Avant M. Chalandon, il y avait à peu près 50 000 détenus pour 32 000 places. Aujourd'hui, il y a environ 57 000 détenus pour 50 000 places. L'écart est passé de 18 000 à 6 000 ou 7 000. En faisant un effort supplémentaire de création, on maîtriserait le problème, et d'autant mieux qu'on ajouterait à cet effort une application rigoureuse de la loi pénale. Finalement - le paradoxe n'est qu'apparent - le meilleur moyen de vider les prisons, c'est de les remplir.

L'augmentation actuelle du nombre des détenus serait due, paraît-il, à une sévérité accrue de la justice. Ce n'est pas vrai. Elle est très inférieure à celle que nécessiterait l'augmentation de la délinquance. Il faut sortir de ce cercle vicieux. C'est ce que me demandent les gens qui m'ont élu. Je voudrais vous donner un dernier conseil ou plutôt vous adresser une prière, monsieur le garde des sceaux.

**M. le président.** Il faut conclure, monsieur Béteille.

**M. Raoul Béteille.** Attention aux grâces du 14 juillet ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** Mon cher collègue, veuillez conclure, votre temps de parole est largement dépassé.

**M. Raoul Béteille.** Je me rappelle la libération de certains grands criminels, suivie de la mort du général Audran et de Georges Besse !

**M. Pierre Pasquini et M. Gérard Léonard.** Très juste !

**M. Raoul Béteille.** Monsieur le garde des sceaux, je suis intransigeant...

**M. le président.** Moi, aussi, sur le temps de parole, monsieur Béteille !

**M. Raoul Béteille.** ... - c'était le titre d'un journal, probablement parce que c'est une vertu, c'est-à-dire un courage. En remettant le délinquant dans le circuit, on relance la machine de la délinquance. Monsieur le garde des sceaux, je ne voterai pas l'inadmissible. *(Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

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

**M. Pierre Albertini.** Monsieur le ministre d'Etat, les relations des Français avec leur justice sont à la fois ambiguës et quelque peu paradoxales.

D'un côté, ils soulignent, ce que les médias, d'ailleurs, ne manquent pas de développer abondamment, un certain nombre de dysfonctionnements de la justice. J'en signalerai quelques-uns au passage, sans m'y attarder.

Sa complexité, d'abord : on parle de « machine judiciaire ». Les mots ne sont pas neutres, et celui-ci traduit bien un certain désarroi devant la pyramide et sa complexité.

On dénonce également la lenteur de la justice, le pourcentage très élevé des classements sans suite par rapport aux infractions pourtant constatées, et, enfin, l'exécution mauvaise ou partielle d'un certain nombre de décisions de justice.

D'un autre côté, les Français sont de plus en plus nombreux à recourir à la justice et il y a une véritable explosion du contentieux. Il faut donc sans doute relativiser la dégradation de l'image de la justice, puisque les justiciables eux-mêmes sont de plus en plus nombreux à s'adresser au juge. Faut-il s'en plaindre ? Personnellement, je ne le crois pas. Notre société est de plus en plus imprégnée par le droit. Les modes de résolution des conflits sont différents en 1994 de ce qu'ils étaient en 1894, par exemple. Je crois qu'il faut le constater et non s'en attrister.

Il y a donc un certain paradoxe dans cette relation, et la responsabilité des médias mérite sans doute d'être mise en évidence, car ils se complaisent un peu trop à souligner certains inconvénients sans parler de pans entiers qui fonctionnent correctement.

Le souci d'améliorer le fonctionnement de la justice qui préside aux trois projets de loi soumis à notre discussion est donc parfaitement louable. Dans un exposé

assez court, qui ne peut évidemment pas passer en revue, loin s'en faut, tous les aspects de ces textes, je voudrais essayer d'abord d'en souligner trois grands aspects positifs.

Le premier est l'effort financier entrepris, notamment en terme de postes. Bien sûr, il est insuffisant, mais il est malgré tout significatif, et il témoigne en tous les cas de l'intérêt que l'on porte à l'institution judiciaire. Il faut aussi dire et répéter que l'efficacité ou la « performance » - je mets ce mot entre guillemets parce que je n'aime pas beaucoup l'appliquer à l'institution judiciaire - sont fonction d'autres paramètres que les stricts aspects financiers.

Le deuxième aspect positif est la volonté que vous avez de recentrer le juge sur sa mission essentielle, qui est de juger. Qu'attend-on d'un juge ? Qu'il puisse résoudre des conflits et infliger des sanctions. Il ne doit pas être banalisé. Le juge n'est pas une assistante sociale, quel que soit le respect que l'on peut porter à ce métier, ou cette vocation. Le recours au juge doit conserver une certaine solennité.

Dans vos projets, il y a de nombreuses illustrations de cette volonté d'alléger le travail du juge et de lui demander de remplir sa mission essentielle. Ainsi en est-il du transfert au greffe d'un certain nombre d'attributions ou la volonté de modifier l'intervention du juge, notamment en matière de surendettement. Je dis bien, la modifier, pas la faire disparaître. Je crois très profondément que le dispositif actuel doit être corrigé pour alléger l'intervention du juge, mais le projet mérite certainement d'être amélioré sur ce point pour sauvegarder l'intervention du juge dans les cas importants, y compris en matière de surendettement. Ce sont des modalités certainement perfectibles, nous le verrons lors de la discussion des articles.

Enfin, le troisième aspect positif concerne la transaction pénale. Même si je vais un peu à l'encontre de l'air du temps, du moins de l'air de cet hémicycle, je voudrais souligner combien, à mes yeux, cette expérience mérite d'être tentée, d'abord parce que le principe figurait déjà, même s'il n'avait pas d'assise pratique, dans le code de procédure pénale en son article 6, ensuite parce que c'est, je crois, un moyen de répondre à certaines formes de délinquance. La délinquance évolue. Comment les sanctions n'évolueraient-elles pas ?

Il y a donc là un principe intéressant. Bien sûr, il faut l'assortir de limites très précises, et j'en vois deux essentielles : d'abord, et cela a été longuement évoqué, notamment au sein de la commission des lois, il faut la limiter aux primodélinquants ; ensuite, il faut intégrer beaucoup plus clairement au système l'indemnisation de la victime lorsque celle-ci est identifiée.

Ce n'est sans doute pas une panacée, mais quelqu'un a-t-il le remède universel en la matière ? En réalité, il faut progresser et tenter des expériences. Celle-ci en est une. Je crois que le jeu en vaut parfaitement la chandelle.

Ayant souligné les aspects positifs - il y en a d'autres, mais j'ai privilégié ceux qui me paraissent particulièrement importants, avec toute la subjectivité que cela comporte - je voudrais, monsieur le ministre d'État, vous faire part de deux grandes préoccupations, qui puisent pour partie leur inspiration dans les textes et qui tiennent compte, pour partie de l'expérience de l'élu local, du maire que je suis.

La première préoccupation, et je crois que la question mérite une réflexion sereine, touche à la délinquance des jeunes, notamment des mineurs. Il est temps d'ouvrir une très vaste réflexion sur ce sujet, tant il est vrai que les sanctions « classiques » ne sont pas véritablement adaptées, au moins à certains types de délinquance des jeunes.

**M. Paul Chollet.** Elles sont nulles !

**M. Pierre Albertini.** Il faut trouver un équilibre entre l'exemplarité de la sanction et la chance que l'on procure à un jeune de s'amender. C'est une question de conception philosophique. Je crois personnellement que tout homme est capable de s'amender et, en tout cas, il faut lui en offrir la chance.

Trouver cet équilibre est évidemment un exercice délicat, mais il faut nous y atteler, nous inscrire dans la durée et entreprendre cet effort. Les fruits d'une telle réflexion procureront certainement des résultats intéressants sur le long terme.

Dans l'immédiat, les peines alternatives, les peines de substitution, par exemple les travaux d'intérêt général, constituent un élément de réponse intéressant et, là, permettez-moi de vous parler de mon expérience personnelle. Il y a bien des cas pour lesquels, si j'avais à intervenir, je demanderais pour un jeune un travail d'intérêt général, avec une certaine exemplarité bien sûr, en sachant que l'incarcération est la source essentielle de récidive.

Je suis donc convaincu qu'un effort particulier doit être entrepris et je ne suis pas d'accord avec l'orateur précédent sur les inconvénients de ces travaux d'intérêt général.

D'abord, s'ils ne sont pas pratiqués, c'est en raison d'une offre insuffisante. Il faut que les collectivités locales, que les associations soient plus nombreuses à en proposer. Il y a un effort de conviction, de persuasion, d'accompagnement à entreprendre. Il faut s'y atteler. Je suis convaincu que les élus seraient dans une large mesure assez réceptifs à ce langage, à condition qu'on le leur tienne.

Bien sûr, pour que ces travaux d'intérêt général aient une certaine pertinence et l'exemplarité que je soulignais tout à l'heure, encore faut-il que les moyens d'en assurer le suivi, d'en vérifier l'exécution sur le terrain existent. Vous me permettrez à cet égard, monsieur le garde des sceaux, d'évoquer une suggestion que j'avais faite : recruter des assistants de justice. J'avais déposé un amendement en ce sens à la commission des lois, qui, dans sa grande sagesse, l'a rejeté. Je pense que si l'on avait offert à des étudiants préparant une maîtrise, par exemple, la possibilité d'effectuer à côté des juges, sous leur responsabilité, un travail préparatoire, un travail documentaire, peut-être même dans une certaine mesure le travail de suivi dont je parlais il y a un instant, on aurait soulagé les magistrats, on leur aurait offert une logistique intéressante et on aurait peut-être, en même temps, suscité de véritables vocations. Cette insertion aurait été provisoire, limitée à un ou deux ans, mais elle aurait pu donner à des étudiants souhaitant embrasser la carrière de la magistrature l'occasion de vérifier *in situ*, si j'ose dire, quels avantages et quelle noblesse présentait ce métier. Je regrette que cette suggestion n'ait pas été retenue. Une expérience avait été faite dans certaines juridictions dans les années quatre-vingt. Je pense que nous pourrions la reprendre.

Enfin, je voudrais évoquer le cas de la justice administrative, car peu de débats lui ont été consacrés. Elle a d'autant plus besoin d'être valorisée que la décentralisation implique certains contrepois. Comme je suis un farouche décentralisateur, on ne m'objectera pas que je cherche à rogner les acquis de la décentralisation. Bien au contraire, je pense que la décentralisation sera d'autant mieux acceptée qu'elle sera assortie de véritables contrôles. Le contrôle juridictionnel par les tribunaux



administratifs en est un. L'intervention en matière budgétaire de la chambre régionale des comptes constitue également une possibilité intéressante.

Vous avez dégagé des moyens en postes, prévu de créer des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et amélioré le dispositif d'exécution des décisions de la justice administrative. Un vieux principe datant de la Révolution, parfaitement archaïque, interdisait aux juges de s'immiscer dans les affaires administratives, comme si l'exécution d'une décision de justice empêchait l'administration de fonctionner. Je crois à la vertu de l'exemplarité ; je crois aussi à la nécessité pour l'administration et pour les collectivités locales d'appliquer les décisions, même lorsqu'elles leur sont défavorables. Il y a donc là un progrès.

En revanche, ce que vous avez prévu en matière de juge unique m'inquiète quelque peu. Tout d'abord, ce qui est une véritable innovation dans la justice administrative, vous avez étendu les possibilités de statuer à juge unique. La commission des lois a même encore étendu la liste que vous aviez prévue. Je ne suis pas convaincu que les gains de productivité seront suffisants par rapport aux risques encourus.

J'ajoute qu'il y a un risque d'inégalité de traitement, puisque le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet pourront conduire l'affaire soit devant un juge unique, soit devant une formation collégiale. Je me demande, au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, si une telle faculté a un fondement imparable.

Je voudrais vous faire, à cette occasion, deux suggestions simples. On pourrait tout simplement remettre à plus tard l'application de l'article 39, en attendant la montée en puissance de la nouvelle force de jugement des tribunaux administratifs, ou, en tout cas, l'appliquer progressivement, de manière pragmatique. On pourrait aussi restreindre la liste des affaires concernées, ce qui me paraîtrait une précaution de meilleur aloi.

En conclusion, je voudrais souligner combien l'institution judiciaire, pétrie de traditions, soucieuse, noblesse oblige, d'appliquer des règles qui sont de plus en plus complexes, a besoin du temps. Le temps de la justice n'est absolument pas le temps médiatique et, pour conduire une réforme de cette ampleur, il convient véritablement d'accompagner l'institution judiciaire et non de la bouleverser. Je crois que telle est votre conviction profonde et je soumetts à votre réflexion ce « jugement » du président Roosevelt : « Gouverner, c'est maintenir les balances de la justice égales pour tous ». Tout un programme ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

**M. Gérard Léonard.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la justice est en crise et cette crise préoccupe les Français. Un récent sondage selon lequel, pour 80 p. 100 d'entre eux, la justice ne remplit pas bien son rôle confirme cette inquiétude. Ils lui reprochent surtout d'être trop lente, difficile d'accès et coûteuse.

La justice, il est vrai, fait de plus en plus difficilement face à ses missions, car elle est soumise depuis une vingtaine d'années à des charges de plus en plus lourdes sans que ses moyens aient évolué en conséquence.

Si un effort important a été accompli par les magistrats et les fonctionnaires qui les assistent pour endiguer le flot des affaires, il n'a pu être remédié de façon significative à l'encombrement des juridictions.

Cette situation génère un sentiment d'insécurité juridique de plus en plus répandu dans la population. Il en résulte aussi un sentiment de laxisme et d'impuissance face à la progression de la délinquance.

Il est donc indispensable, comme vous l'avez clairement affirmé, monsieur le garde des sceaux, de réconcilier les Français avec leur justice. La formule est heureuse, car c'est bien à un véritable divorce que nous assistons. C'est pourquoi, en proposant un plan pluriannuel, vous entendez redonner à cette fonction régalienne la place et les moyens qui lui sont nécessaires.

Cette volonté de redressement sous-tend, à l'évidence, les trois textes soumis à notre examen : le projet de loi de programme sur la justice, le projet de loi organique modifiant le statut de la magistrature et le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Le projet de loi de programme qui constitue le volet financier de ce plan a pour objet de planifier les équipements et les emplois pour les années 1995 à 1999. Par l'ampleur de l'effort qu'il décide, dans un contexte économique et financier difficile, ce plan marque incontestablement une rupture avec les orientations budgétaires précédentes. Il démontre concrètement la volonté de votre gouvernement de faire de l'action en faveur de la justice une de ses grandes priorités.

Sans doute trouvera-t-on que ce nouveau dispositif est insuffisant au regard des besoins restant à satisfaire, dont on sait qu'ils sont énormes. Il constitue néanmoins une étape décisive dans la politique de redressement de l'institution judiciaire, mais il ne s'agit que d'une étape. Nous savons tous qu'au-delà de ce plan, l'effort devra être poursuivi et même amplifié dès que la situation financière de notre pays le permettra.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Très bien !

**M. Gérard Léonard.** En effet, bien qu'elles absorbent une partie importante de l'effort budgétaire, les mesures proposées en matière pénitentiaire ne combleront, nous le savons, qu'une partie des besoins constatés et prévisibles.

De même, les engagements en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse, qui représentent une progression très sensible des crédits, restent en deçà des moyens qu'il faudrait mobiliser pour faire face au problème de plus en plus inquiétant de la délinquance des mineurs.

On sait aussi que la réponse à ce problème ne se limite pas à une simple question de crédits. C'est toute la politique en la matière qu'il faudrait revoir en se recentrant sur la prise en charge des jeunes délinquants et en apportant une réponse appropriée à la situation des plus jeunes d'entre eux, de plus en plus jeunes, et surtout des multirécidivistes.

L'institution de juges de paix, même si elle peut susciter quelques réserves sur ses modalités, va dans le bon sens. De même le développement du système des magistrats placés et le recrutement à titre temporaire des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire devraient-ils permettre de répondre avec plus de souplesse aux situations de surcharge.

Quant au projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, il suscite, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, des réactions plus mitigées.



L'assouplissement des conditions de délégation des magistrats, le transfert aux greffiers en chef de certaines missions exercées par le juge, sont des mesures propres à augmenter la capacité de jugement de l'institution sans en altérer la qualité.

De même le renforcement des procédures de médiation et de conciliation, d'une part, et la définition des tâches respectives du juge et de la commission administrative dans le traitement des procédures de surendettement, d'autre part, apparaissent-elles, dans cette perspective, d'utiles réformes. Sous réserve de quelques améliorations de détail, leur adoption est, à l'évidence, souhaitable.

Deux séries de dispositions sont, en revanche, très contestables et, en l'état, c'est-à-dire telles qu'elles sont présentées dans votre projet, franchement inacceptables.

Il s'agit, vous l'avez deviné, de la transaction pénale et des mesures substitutives à l'incarcération.

A cet égard, mes propos vous paraîtront peut-être timides par rapport à ceux de M. Raoul Béteille, mais ils répondent au même état d'esprit.

La transaction pénale, tout d'abord.

Il s'agit - cela a été dit - d'une formule contraire à toute notre tradition en matière pénale. Elle correspond au renoncement à l'idée que les infractions pénales mettent en cause l'ordre public pour y substituer celle d'une affaire en quelque sorte « para-privée » entre l'auteur d'un acte délictueux et la société.

Fort discutable dans son principe, cette mesure est parfaitement choquante si l'on considère son champ d'application tel qu'il ressort de votre projet.

Il est, en effet, choquant que cette transaction puisse intervenir à propos d'infractions violentes portant atteinte à l'intégrité corporelle, d'usage de stupéfiants ou d'infractions à la législation sur les armes.

Il est choquant que les récidivistes puissent en bénéficier.

De même, comment accepter que, dans l'hypothèse où le bénéficiaire n'effectuerait pas le paiement de l'indemnité, le procureur de la République puisse classer l'affaire sans suite ?

Sur ces différents points, notre commission a adopté une série d'amendements qui sont autant de corrections salutaires.

Certes, ils réduisent considérablement la portée du système, mais il convient de s'en réjouir, en souhaitant vivement que, si le mécanisme de la transaction pénale était finalement adopté par notre assemblée, ces amendements soient retenus, car ils en effacent les aspects les plus pervers.

Il ne s'agit pas ici, monsieur le garde des sceaux, d'insultir à votre endroit je ne sais quel procès en sorcellerie.

Nous savons que vos intentions sont louables. Nous vous avons écouté avec beaucoup d'attention hier, en particulier lorsque vous avez plaidé, avec une conviction parfois émouvante, la cause de la transaction pénale.

Nous partageons votre souci de voir baisser le nombre intolérable des affaires classées sans suite, mais nous sommes, dans cette assemblée, un certain nombre à penser qu'en la matière le remède risque d'être pire que le mal. Un mal qui peut être combattu par d'autres moyens, certes plus coûteux, mais qu'il faudra tôt ou tard se donner si l'on veut conserver un Etat de droit digne de ce nom.

Sur le deuxième point, excepté la disposition relative à la libération conditionnelle des condamnés de nationalité étrangère, qui est une bonne disposition, les alternatives à

l'incarcération prévues au chapitre IV du titre III du projet de loi sont totalement inacceptables et doivent être abandonnées.

Quelle est la situation ? Nous sommes en présence d'un jugement d'un tribunal correctionnel qui, alors qu'il pouvait choisir dans toute une panoplie de sanctions - sursis simple, sursis avec mise à l'épreuve, semi-liberté ou travail d'intérêt général - décide une peine d'emprisonnement ferme de six mois ou d'un an. On imagine que cette décision a été prise en connaissance de cause. Eh bien, il est prévu la conversion immédiate de la première en travail d'intérêt général et de la seconde en semi-liberté.

Manifestement contraire au principe de l'autorité de la chose jugée, cette disposition heurte la simple morale et l'élémentaire bon sens.

Ce nouveau dispositif est, comme l'a souligné fort justement notre rapporteur, Marcel Porcher, « de nature à porter atteinte au crédit même de l'institution judiciaire ». On peut ajouter qu'il risque d'altérer gravement la vertu de la sanction pénale.

Il est manifestement contraire aux objectifs que votre gouvernement affiche en matière de justice et de sécurité et doit donc être retiré, comme le propose d'ailleurs la commission des lois.

Nous comprenons les motivations qui ont pu guider les auteurs de ces textes. Il s'agit, au-delà des arguments avancés, de remédier à la situation pénible de la surpopulation des prisons.

Mais, là encore, à quel prix ? Au prix d'un affaiblissement supplémentaire de la confiance des Français dans leur justice, et, plus largement, dans leur Etat.

S'il en fallait une preuve supplémentaire, ce qu'il faut bien considérer ici comme une sorte d'aveu de faiblesse démontre la justesse de l'appréciation que le président de la commission des lois nous a exposée hier.

En conclusion, l'ensemble des mesures qui sont proposées dans ces trois textes représente un progrès incontestable, mais limité. Il ne saurait être, à nos yeux, qu'une étape dans l'œuvre de redressement de notre justice et, plus généralement, de notre Etat républicain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Xavier de Roux.

**M. Xavier de Roux.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les Français s'adressent de plus en plus souvent à la justice et, en même temps, se montrent de plus en plus critiques envers une institution qui croule sous le poids de leurs sollicitations.

Le budget de la justice est resté le parent pauvre de l'Etat, alors que sa légitimité même, en quelque sorte son fondement, est justement l'acte de rendre la justice au nom du peuple français.

C'est un curieux paradoxe français d'adorer plaider et de se méfier des juges. Le dernier acte réglant le protocole de la République est, à cet égard, exemplaire, qui relègue les magistrats, dans les cérémonies officielles, loin derrière les sous-préfets, à un rang pas très éloigné de celui des officiers du corps des sapeurs-pompiers.

**M. Pierre Pasquini.** C'est vrai ! Ce n'est pas normal !

**M. Xavier de Roux.** On est loin de l'époque où le président du Parlement de Paris marchait devant le roi et ne portait pas le deuil lorsque ce dernier mourait ! Autres temps, autres mœurs ! (*Sourires.*)

Monsieur le garde des sceaux, il faut saluer l'initiative que vous avez prise de consacrer à la justice un peu plus, mais pour une tâche immense.

On rend la justice dans des palais qui, souvent, menacent ruine. Les peines privatives de liberté s'exécutent dans des conditions pénitentiaires sordides. Le justiciable estime qu'il attend trop longtemps le jugement.

C'est donc aller dans le bon sens que de vouloir réformer. C'est aller dans le bon sens que de réfléchir aux peines que doivent entraîner les délits et les crimes.

Mais encore faut-il former des juges et un personnel suffisamment nombreux et qualifié pour les aider.

J'ai découvert avec, je dois le dire, une certaine stupeur que le greffe du tribunal de Bordeaux fonctionnait grâce à quarante-six contrats emploi-solidarité et que la fin de ce système risquait de ruiner le fonctionnement du greffe.

J'ai découvert avec étonnement qu'il n'était pas rare, dans de nombreuses juridictions d'instance, que les audiences durent huit heures de rang, chaque affaire ayant droit à quelques minutes d'attention. Et, comme, en France, la justice est le seul endroit où l'on ignore absolument les rendez-vous, il arrive qu'un justiciable attende plusieurs heures pour s'expliquer quelques instants !

J'ai découvert avec stupeur que près de 80 p. 100 des affaires pénales faisaient l'objet d'un classement sans suite, et que c'était d'ailleurs très bien ainsi puisque notre système pénitentiaire est complètement saturé.

Je comprends mieux, monsieur le garde des sceaux, que vous désiriez améliorer la justice de proximité, qu'elle soit civile ou pénale, puisque c'est là que se traitent les plus nombreuses affaires.

Je comprends mieux que vous souhaitiez dégager le juge de tâches non contentieuses qui ne sont pas dans sa vocation première et dont il a été accablé par le législateur, c'est-à-dire par nous-mêmes.

Je comprends mieux que vous souhaitiez trouver au classement sans suite une alternative qui permette à l'auteur d'un délit d'avoir au moins le sentiment que l'impunité absolue n'existe pas.

Je me limiterai à de très brèves remarques, car beaucoup de choses ont déjà été dites.

Il ne me semble pas choquant que le corps de la magistrature s'ouvre à des personnes qualifiées et d'expérience que vous nommerez juges de paix et qui rendront la justice, sous la direction du juge d'instance.

Mais, monsieur le garde des sceaux, ce seront de vrais juges ; ils rendront de vrais jugements, tant au pénal qu'au civil. Il convient donc que notre texte permette un recrutement plus large que celui des jeunes retraités, des chômeurs de longue durée ou des dames d'œuvres.

C'est la raison pour laquelle j'estime essentiel que, simples vacataires du ministère de la justice au plan financier, ils puissent continuer d'exercer une activité professionnelle leur permettant d'avoir une existence autonome.

Bien des magistrats qui rendent tous les jours la justice dans ce pays ont une activité professionnelle. Je veux parler des magistrats du commerce - n'en déplaise à M. Dray, qui vient de nous quitter - ou des prud'hommes, ou bien encore des jurés de cour d'assises.

Il ne me choque pas que le juge citoyen puisse rendre la justice d'instance. Mais il faut des garanties de qualité.

**M. Serge Charles.** Très bien !

**M. Xavier de Roux.** Il faut aussi une garantie d'indépendance. Je pense qu'une nomination pour une période de sept ans non renouvelable pourrait permettre

justement de garantir parfaitement cette indépendance, puisque la question du renouvellement, de l'avancement et de la carrière ne se poserait pas.

Mais pour conduire cette réforme jusqu'au bout - et je suis persuadé, monsieur le garde des sceaux, que telle est bien votre intention - il faudra bien donner au tribunal d'instance une autonomie administrative dans le cadre d'un redéploiement de la carte judiciaire. Les magistrats d'instance ne pourront pas toujours être les magistrats délégués des tribunaux de grande instance. Si vous voulez créer une justice de proximité, créez une juridiction d'instance autonome où vos juges de paix, rommés pour sept ans, pourront trouver tous les moyens de s'épanouir.

**M. Jean-Pierre Bastiani,** rapporteur pour le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature. Pour le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature. Très bien !

**M. Xavier de Roux.** Il faudra d'ailleurs beaucoup de courage aux juges de paix pour entrer dans la carrière. Le recrutement des magistrats par la seule filière de l'École nationale de la magistrature a créé un corporatisme,...

**M. Alain Marsaud.** Oh oui !

**M. Xavier de Roux.** ... qui, comme tous les corporatismes, a tendance à se refermer sur lui-même.

**M. Alain Marsaud.** Totalement !

**M. Xavier de Roux.** Peut-être faudrait-il ouvrir davantage les fenêtres, recourir davantage au tour extérieur.

**M. Alain Marsaud.** Très bien !

**M. Xavier de Roux.** Il est un autre sujet qu'il faudra bien traiter un jour : celui de l'aide au jugement, c'est-à-dire, notamment, le problème de la collaboration des magistrats et du personnel des greffes.

Rien ne sert de transférer au greffier en chef des tâches actuellement dévolues aux magistrats si le greffier ne reçoit pas les moyens matériels de les assumer. On ne fait alors que déplacer le problème !

En matière pénale, monsieur le garde des sceaux, vous avez franchement innové, en tentant de donner aux parquets plus de liberté dans le maniement de l'action publique.

Vous autorisez la transaction pénale, c'est-à-dire la possibilité de mettre fin à une poursuite moyennant le paiement d'une amende.

J'ai beaucoup réfléchi à votre proposition, qui suscite parfois des hésitations chez les juristes. Je pense, en définitive, que vous avez raison.

On nous objecte les principes. Mais lorsqu'on s'appuie trop sur les principes, ils finissent toujours par céder. *(Sourires.)*

Vous avez raison parce que le classement sans suite est une réalité quotidienne et revient, en fait, à une transaction.

Vous avez raison, à condition de limiter cette transaction aux délits quotidiens, à ce que l'on appelle parfois les délits de masse.

Vous avez raison, parce que l'intervention immédiate du procureur, permettant de mettre fin à la poursuite moyennant le paiement d'une amende, correspond en fait à une sanction rapide, exemplaire, d'un comportement condamnable, qu'on met actuellement des mois à juger, pour aboutir très généralement à une peine avec sursis, assortie parfois d'une amende qui ne sera jamais recouvrée. On ne donne donc pas, dans de telles conditions, à l'auteur d'un délit l'impression d'une sanction.

Pour la délinquance ordinaire, celle que l'on ne punit plus jamais de peine de prison ferme, celle que l'on ne sait plus punir, l'intervention immédiate de la justice rapproche la sanction du délit commis. Il peut en être de même pour les délits techniques.

N'étendez pas, monsieur le garde des sceaux, le système à des délits plus graves ! Ne jetons pas la suspicion dans le règlement des affaires financières ! Et surtout, tentons d'en profiter pour indemniser la victime !

Faut-il que la transaction soit de la compétence exclusive du parquet ? Comme beaucoup, j'ai été tenté d'y associer le juge, ne serait-ce que pour homologuer la transaction. J'ai même « commis » un amendement à cet égard.

**M. Gérard Léonard.** Bon amendement !

**M. Alain Marsaud.** Très mauvais amendement ! (*Soupires.*)

**M. Xavier de Roux.** Finalement, ce scrupule est probablement inutile et risque de faire manquer à la réforme son but, qui est d'intervenir vite, rapidement, pour que soient sanctionnés les délits ordinaires.

Qui dit transaction dit évidemment accord de volontés.

Si l'auteur du délit ne souhaite pas la transaction, il demeure libre de la refuser. Auquel cas le tribunal tranchera !

Je terminerai ces brefs commentaires en saluant tout particulièrement le travail qu'a fait le rapporteur, notre collègue Marcel Porcher, pour améliorer le système ô combien difficile du surendettement.

Il fallait que le juge reste le recours, le point central de l'édifice, tout en lui retirant une partie des tâches matérielles qui n'étaient pas dans sa vocation.

Je dirai simplement que le travail de notre rapporteur améliore le texte que vous nous avez proposé.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les brèves réflexions que je voulais faire.

Une société démocratique doit avoir la meilleure justice possible, et rendre la justice est probablement l'un des actes les plus difficiles.

Aussi la tâche ne s'arrête-t-elle jamais. Mais encore faut-il l'entreprendre ! C'est ce que vous avez fait avec courage. Soyez-en félicité ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alain Marsaud.

**M. Alain Marsaud.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous voici arrivés à un moment de la discussion de ces trois projets de loi où tout semble avoir été dit ou presque.

A titre personnel, je m'attacherai à soulever quelques points que je trouve essentiels et que vos propositions, monsieur le garde des sceaux, résolvent parfois de manière satisfaisante, mais parfois de manière relative ou très insatisfaisante.

J'ai eu l'occasion de le dire en commission de lois, votre projet se veut sans doute ambitieux puisqu'y figure une loi de programmation tendant à dessiner les contours de la justice jusqu'à la fin de ce siècle.

Or, permettez-moi de vous dire que ce que j'attendais de vous, ce n'est pas cette évolution lente que vous nous proposez ou une loi d'adaptation, mais la révolution judiciaire. En effet, l'état de notre justice ne se satisfera pas

encore pour bien longtemps de demi-mesures qui ne nous permettront pas de régler les problèmes de fond qui se posent tous les jours à notre institution.

**M. Danier Picotin.** Bravo !

**M. Alain Marsaud.** Car, en France, on ne rend plus la justice, en tout cas pas dans des conditions acceptables pour le citoyen justiciable, que ce soit en matière administrative ou en matière civile, mais surtout au pénal. Cela est peu digne d'une démocratie telle que la nôtre.

Le troisième pouvoir, devenu simple autorité, est à peine un service public, et encore les trains n'y arrivent plus à l'heure !

Qui peut prétendre que l'usager de la justice, le demandeur de justice trouve une réponse à sa demande, pourtant érigée en principe constitutionnel ?

Quand aurons-nous donc dans notre pays la volonté de résister au conservatisme et au corporatisme qui nous empêchent régulièrement d'aborder le vrai problème de la justice et de sa réforme ? Faudra-t-il que nous y soyons forcés pour agir ?

Je sais, monsieur le garde des sceaux, que vous avez pris conscience de cette urgence et de cette réalité, mais le membre du gouvernement que vous êtes doit limiter l'aspiration que pourrait avoir l'homme politique à pousser les feux de la réforme.

Je citerai un seul chiffre pour vous persuader : en l'espace de dix ans, avec le même nombre de magistrats, de greffiers et de fonctionnaires, dans les mêmes locaux, et avec les mêmes moyens, la justice civile et pénale a traité 60 p. 100 de contentieux en plus que durant la décennie précédente. Or il n'y a aucune raison de supposer que ce contentieux va baisser dans les années à venir. Pourtant, il est exclu que ce gain de productivité à la taïwanaise puisse être renouvelé.

Que se passera-t-il si nous ne donnons pas les moyens à l'institution de s'adapter et de fonctionner ? Eh bien, il se passera tout simplement ce qui se passe dans le domaine médical : il va y avoir une thrombose, c'est-à-dire, selon le dictionnaire, un engorgement d'une voie de circulation entraînant une embolie mettant en jeu le processus vital.

Eh oui, nous en sommes là. Et les gardes des sceaux successifs tentent de mettre en œuvre des mesures palliatives permettant, entre autres, de gagner du temps, de limiter la croissance de la détention et de décharger le juge de certains contentieux.

Dans le meilleur des cas, on tentera de maintenir les délais de décision de justice, qui pourtant ne sont guère raisonnables si on les compare à ceux qui ont cours chez nos voisins immédiats.

Aujourd'hui, nous prenons acte de votre bonne volonté réformatrice, que nul ne peut nier, monsieur le garde des sceaux, d'autant que pour la première fois elle s'accompagne d'un projet de loi de programme pour un montant de près de 8 milliards de francs. C'est donc un effort important que la nation va consentir pour le fonctionnement de notre institution judiciaire.

Souhaitons au moins que cette injection de moyens financiers ait des conséquences concrètes sur ce fonctionnement. Cependant, si je suis prudent, c'est parce que je m'interroge sur l'utilité de telles injections brutales de milliards lorsqu'elles ne sont pas servies par des projets bien déterminés ou une politique ambitieuse. Nous avons tous présent à l'esprit les 14 milliards de francs dégagés pour la politique de la ville ; or celle-ci est en panne et ne saurait masquer encore longtemps son échec.



Dieu merci, votre loi de programme est accompagnée d'idées neuves dans un domaine où le besoin s'en fait sentir.

Je ferai trois remarques concernant vos projets, une pour chacun d'eux.

Vous avez constaté l'inflation du contentieux et l'impossibilité d'y faire face, notamment en première instance où le juge, sorte d'homme-orchestre, joue de tous les instruments mais n'arrive plus à faire de la musique.

Le juge d'instance est confronté à la thrombose que j'ai évoquée tout à l'heure et vous allez lui donner une assistance en la personne d'un juge de paix, ou juge délégué, recruté dans la société civile selon des normes et conditions qui ne permettent pas de mettre en cause sa compétence ou son indépendance. Toutefois, ce nouveau juge à durée déterminée, exerçant ses fonctions à temps partiel, me paraît appartenir à une espèce rare, compte tenues contraintes qui pèseront tant sur son recrutement que sur l'exercice de sa mission.

Je crains que ce mouton à cinq pattes ne soit difficile à trouver. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons qu'il puisse exercer une activité professionnelle, revenant ainsi sur l'interdiction qui lui est faite de travailler, la rémunération que vous proposez n'étant pas suffisante pour inciter des femmes ou des hommes formés par quatre ans d'études et sept ans d'expérience à se consacrer à une sorte de « dilettantisme » judiciaire.

Je suis tout à fait favorable à l'ouverture de ce recrutement sur la société civile, de nature à apporter un sang neuf à la magistrature, comme le relevait M. de Roux.

Cependant, je reste sur ma faim car, monsieur le garde des sceaux, j'avais espéré que vous iriez plus loin dans votre souci d'ouverture et que vous franchiriez le pas important qui mène au juge-citoyen. En effet, le futur contentieux ne sera plus jugé par un peu plus de 6 000 magistrats professionnels, et vous aviez là l'occasion de nous faire réfléchir à ce juge-citoyen, que nous avons vu fonctionner en Grande-Bretagne et qui, certes avec des institutions différentes et un droit différent, rend une justice respectée et acceptée.

Associer le citoyen à l'acte de justice, voire le faire juge, permet déjà à quelques juridictions spécifiques de bien fonctionner en France. C'est le cas du tribunal de commerce, des prud'hommes, du tribunal pour enfants et de la cour d'assises.

Dès lors, pourquoi ne pas étendre l'expérience ? Je vous avoue que j'aurais souhaité que les assesseurs du tribunal civil ou du tribunal correctionnel au sein du tribunal de grande instance puissent être des citoyens ordinaires. C'est peut-être aussi cela, la justice rendue au nom du peuple français !

Vous proposez d'instituer ce juge de paix au sein du tribunal d'instance. Je regrette que vous n'envisagiez pas d'étendre cette réforme au tribunal de grande instance, là où se rend la justice du quotidien. Je souhaite cependant que votre expérimentation réussisse, afin qu'elle puisse éventuellement être reprise un jour à un niveau supérieur dans d'autres juridictions.

Toutefois, je crains que vous ne puissiez trouver un seul candidat pour être juge de paix, surtout si l'on réduit par amendement son statut et sa compétence comme peau de chagrin.

Enfin, je vous soumets une idée : il faudra bien envisager un jour, selon des critères à définir, de mettre en place une rémunération différenciée dans la justice privilégiant les magistrats qui travaillent, qui prennent un

risque et des responsabilités, au détriment de ceux qui se laissent porter par l'irresponsabilité juridictionnelle - c'est un euphémisme.

**M. Germain Gengenwin.** Très bien !

**M. Alain Marsaud.** Vous nous proposez de mettre en place un nouveau mode d'extinction de l'action publique par transaction pénale. J'ai bien compris que, par ce moyen, vous souhaitiez, d'une part, réduire le contentieux pénal et, d'autre part, diminuer le classement sans suite.

A titre personnel, j'ai une autre préoccupation, qui est celle du dédommagement et de l'indemnisation des victimes. C'est la raison pour laquelle je vous proposerais de subordonner la transaction à l'indemnisation préalable de la victime. Il s'agit, au fond, de réformer l'article 41 du code de procédure pénale, qui privilégie la situation et les intérêts de l'auteur ou de l'auteur présumé par rapport à ceux de la victime.

Je considère que l'homologation par le juge, qui est envisagée par certains de nos collègues, n'est pas une bonne formule, car nous sommes là dans l'exercice de l'action publique, laquelle est une prérogative du procureur de la République. De plus, cette homologation créerait dans notre droit une nouveauté, une troisième voie de saisine du juge : à côté de la citation directe et du réquisitoire introductif, il y aurait l'homologation. Il s'agirait là d'une révolution, mais pas forcément celle que j'appelle de mes vœux.

Je vois dans votre proposition de transaction, si elle était amendée comme je le propose, une voie de règlement intéressante du petit contentieux pénal. Je pense aux petits vols, aux coups et blessures volontaires, ce contentieux où justement la victime est toujours absente et n'est jamais indemnisée.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, j'ai proposé à la commission des lois, laquelle l'avait retenu, un amendement tendant à créer un corps de contrôle général du ministère de la justice. En effet, la justice est sans doute la seule institution aujourd'hui sous-administrée en matière de gestion.

Pour des raisons qui tiennent sans doute à l'indépendance juridictionnelle, on a confié à une inspection générale et à des magistrats le soin de gérer un budget important et d'en contrôler l'exécution. Ce qui devait arriver arriva : les hommes en charge de ces missions se sont parfois révélés incompetents, et nous avons assisté, au cours des années passées, à une gabegie, à un gaspillage allié bien souvent à l'irresponsabilité de ces fonctionnaires ou magistrats. Ainsi, en l'espace de quatre ans, près d'un milliard de francs a été dilapidé en pure perte dans le fameux projet pharaonique d'informatisation de la justice.

Les 8 milliards que vous proposez dans le cadre de la loi quinquennale, monsieur le garde des sceaux, peuvent paraître dérisoires par rapport à cet argent public dilapidé en pure perte.

C'est la raison pour laquelle j'ai proposé de confier la gestion de l'institution judiciaire à un corps indépendant, rattaché au ministre de la justice, dont le fonctionnement serait calqué sur celui du contrôle général des armées, qui a prouvé depuis des décennies son efficacité à gérer et à contrôler l'emploi des fonds publics.

J'ai proposé également que les missions d'enquêtes disciplinaires et de contrôles juridictionnels soient effectuées par un ou plusieurs magistrats détachés dans ce corps.

Je ne puis que regretter que, pour des raisons d'incompréhension, l'une de nos commissions ait déclaré irrecevable l'amendement que j'avais proposé en ce sens au motif qu'il aurait créé une charge nouvelle. Je ne suis pas

certain qu'une bonne lecture en ait été faite car la création de ce corps nouveau de contrôle général s'accompagnerait de la suppression de l'inspection générale des services judiciaires, dont l'inefficacité n'est plus à démontrer.

Là où il est question de mettre en œuvre un système permettant d'éviter le gaspillage et de faire des économies budgétaires importantes, on m'oppose l'article 40 de la Constitution. Soit ! Mais il n'y plus qu'à désespérer de constater que les mauvaises habitudes technocratiques envahissent, elles aussi, notre assemblée.

Je connais cependant votre attachement à une telle idée, monsieur le garde des sceaux, et j'espère que les débats nous permettront de la faire avancer. Il est en effet urgent de s'assurer que les crédits votés dans le cadre de la loi programme - qui sont, en fait, les deniers des contribuables - seront réellement mis au service de l'institution judiciaire et de rien d'autre. C'est la raison pour laquelle vous avez besoin dès maintenant de ce corps de gestionnaires.

Ces quelques réflexions vous permettront de comprendre que je soutiens l'esprit de vos projets, que je regrette que vous n'alliez pas assez loin, mais qu'il nous faut tous, dès aujourd'hui, mettre en place la justice de demain.

A titre personnel, et bien plus modestement que ne l'a fait le président de la commission des lois, je tiens à saluer le courage politique qui est le vôtre, car vous assumez le risque de la critique pour mettre en œuvre un vrai projet politique novateur : juge unique, traitement des mineurs délinquants - pourvu, ce qui est rare, des moyens financiers nécessaires.

Soyez assuré que, au prix de quelques améliorations que je vous proposerai, vous bénéficierez de mon soutien dans votre entreprise, bien que je n'aie pas renoncé à vous convaincre de faire la « révolution judiciaire ». *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Goujon.

**M. Philippe Goujon.** La loi d'orientation sur la justice est assurément un projet ambitieux qui vise, ainsi que vous l'avez rappelé à plusieurs reprises, monsieur le garde des sceaux, à adapter notre justice aux réalités de demain.

Après avoir garanti l'indépendance de la justice par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, la création de la Cour de justice de la République et la pratique que vous avez instituée de ne pas intervenir dans le cours des procédures judiciaires, il fallait désormais lui consacrer les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission dans de meilleures conditions.

Face à un contentieux sans cesse croissant et à une exigence très forte de nos concitoyens pour une justice plus efficace, plus rapide et plus proche d'eux, une réflexion sereine s'imposait, nourrie d'une large concertation, afin de proposer des solutions concrètes, adaptées et réalistes.

Les parlementaires - c'est leur rôle et leur devoir - enrichiront encore ce débat à la lumière des expériences qu'ils vivent quotidiennement sur le terrain.

A ce titre, je souhaiterais évoquer un point précis relatif à la surpopulation carcérale, sujet que j'avais d'ailleurs abordé en commission des lois lors de votre audition, monsieur le garde des sceaux.

Nous avons tous conscience que l'ensemble du système judiciaire doit s'adapter aux réalités en levant les rigidités, les pesanteurs et les inadaptations qui pèsent sur lui. Et nous savons tout autant que l'administration pénitentiaire

est au cœur de ce problème, située en bout de chaîne pénale et chargée de la lourde tâche de l'exécution des peines.

Secouée régulièrement de soubresauts depuis les années 60, elle n'a, malgré certaines réformes et la qualité de ses personnels, pu trouver durablement son point d'équilibre. En dépit des efforts constants en moyens matériels et en effectifs qui lui sont consacrés, la question lancinante de son bon fonctionnement reste plus que jamais d'actualité.

Parmi les réformes envisageables, il en est une qui part d'un constat simple : l'augmentation de la population pénale est un phénomène quasi continu depuis plus de trente ans, non pas tant, et contrairement à une idée reçue, en raison de la hausse des détentions provisoires, mais surtout à cause de l'allongement des peines prononcées par les juges. A l'heure actuelle, les capacités d'hébergement des établissements pénitentiaires sont très largement dépassées. Imaginons d'ailleurs un instant la situation explosive que nous connaîtrions aujourd'hui sans le programme de construction de 13 000 places supplémentaires lancé par Albin Chalandon.

Votre projet, monsieur le garde des sceaux, vise à la création de 4 200 places de prison supplémentaires et de 1 200 places de semi-liberté, ainsi que de 4 000 emplois pour renforcer l'encadrement des détenus. C'est un effort très important dont nous nous félicitons et qui indique très clairement que les engagements pris devant les électeurs, dans ce domaine de la sécurité, sont scrupuleusement respectés. Mais des estimations sérieuses prévoient 70 000 détenus à l'horizon 2000 ; ils dépassent actuellement 57 000.

Le Gouvernement, vous l'avez rappelé, a pleinement conscience de la difficulté d'héberger dans des conditions satisfaisantes ces 13 000 détenus supplémentaires. En effet, dans ce projet, vous recherchez également des solutions qui permettraient, notamment par le recours à des peines évitant l'incarcération, de soulager l'administration pénitentiaire. Il me paraît en conséquence indispensable d'explorer toutes les voies qui, conjuguées, permettront de remédier à cette situation.

Quelles sont les caractéristiques même de cette population pénitentiaire ? Plus de 30 p. 100 des détenus sont étrangers, soit 16 000 personnes. En région parisienne, ils représentent près de la moitié de l'effectif total. A la prison de la Santé, où je siége à la commission de surveillance, ce n'est pas moins de 70 p. 100 de détenus étrangers qui sont incarcérés. Le coût moyen journalier d'un détenu atteint près de 300 francs et l'investissement nécessaire à la construction d'une place de prison est de 500 000 francs. Mesure-t-on suffisamment la charge supportée par la collectivité, non seulement sur le plan budgétaire ou dans le domaine de la sécurité, mais aussi pour la réinsertion et le suivi médical, psychologique ou social, largement obérés par un nombre si élevé de détenus ?

N'est-il pas légitime que des individus qui ont manqué au respect le plus élémentaire dû aux institutions et aux lois quittent notre pays ? *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Permettez-moi de citer un ou deux exemples : alors que l'Etat, les collectivités locales, les associations et les familles se mobilisent contre le fléau de la drogue, est-il raisonnable de poser cette question pour les dealers dont les deux tiers sont de nationalité étrangère, avec un taux de récidive élevé ?

De la même manière, au moment où l'on constate une internationalisation de la délinquance, parfois même liée à des mafias particulièrement bien organisées sur tous les

continents, n'est-il pas indispensable de réfléchir aux possibilités d'améliorer cette procédure de transfèrement des détenus dans leur pays d'origine ?

Des conventions judiciaires internationales existent déjà, qui le permettent. Jusqu'à présent, les résultats sont, hélas ! très décevants. C'est ainsi qu'en 1990, on a dénombré seulement cinq départs de France vers d'autres pays, alors que douze ressortissants français, condamnés à l'étranger, ont été rapatriés chez nous.

Deux conditions sont nécessaires pour améliorer l'efficacité du système : l'accord des Etats et l'assentiment du détenu étranger. Ces conditions ne sont pas intangibles ; il est juridiquement possible de les surmonter, mais cela suppose, soit la négociation de nouvelles conventions internationales, soit la modification de certaines d'entre elles.

Il est évident que la conclusion de tels accords devra toujours être sous-tendue par le respect le plus strict des droits de l'homme et l'exigence de conditions normales de détention dans les pays d'origine, dispositions sur lesquelles on ne saurait transiger.

La mise en œuvre de cette procédure d'exécution des peines des dévénus étrangers dans leurs pays sera donc longue et devra en conséquence être engagée progressivement. Je suis néanmoins convaincu que, dans le respect de nos valeurs humanistes, cette approche peut contribuer à l'amélioration de la situation pénitentiaire dans notre pays.

C'est d'ailleurs cette même vision des choses qui a été retenue dans le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui et dont l'une des dispositions prévoit de ne plus subordonner la liberté conditionnelle d'un détenu étranger à son accord, dès lors que cette mesure aura pour objet le retour dans son pays d'origine.

De la même manière, la politique menée par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, permettra également, par l'amélioration du taux d'exécution des mesures de reconduite à la frontière et par la création de centres de rétention administrative, de libérer des places de prison supplémentaires, étant précisé que les étrangers détenus pour la seule infraction à la législation sur le séjour ont atteint en 1993 le nombre non négligeable de 7 400 personnes.

Endiguer cette surpopulation carcérale est un défi qu'il nous appartient de relever pour assurer la sécurité de nos concitoyens et celle du personnel pénitentiaire, pour créer les conditions d'une réinsertion des détenus plus efficiente, pour limiter les effets néfastes d'une promiscuité excessive et, enfin, pour conférer à nouveau à la prison sa fonction première : la privation de liberté, et rien de plus. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Pasquini.

**M. Pierre Pasquini.** Monsieur le garde des sceaux, il vous a été rappelé à diverses reprises hier soir qu'en arrivant à la Chancellerie vous aviez exprimé le désir de réformer en profondeur l'institution judiciaire pour « réconcilier les Français avec leur justice et rendre celle-ci plus proche des citoyens. »

Nous avons tous conscience des maux dont souffre la justice, le temps que nous avons passé sur vos projets à la commission des lois le prouve. Ceux qui contribuent à son exercice se heurtent à des difficultés incontestables, qui vont croissant, et font face à des mutations de plus en plus alarmantes, si bien que le citoyen justiciable tend à englober l'institution ainsi que ceux qui la servent dans un même discrédit dont nous ne pouvons penser qu'il ne s'accroîtra pas.

Votre tâche n'est pas facile. Vous ramez à contre-courant car vous avez pris la charge d'un service que l'Etat a trop longtemps négligé. C'est pourquoi je ne peux manquer de saluer l'effort de la loi de programme que vous avez obtenue du Gouvernement. Elle vous permet d'injecter pour la première fois au service de la justice plus de 8 milliards de francs et de créer plus de 6 000 emplois budgétaires en cinq ans. Depuis des années étaient dénoncés vainement le manque de crédits et le manque de personnel ; vous commencez à y remédier : il faut vous en rendre hommage. Votre effort doit être approuvé sans réserve. Vous faites en somme - n'en déplaise à M. Dray, qui a quitté l'hémicycle - ce que Michel Rocard nous avait annoncé en 1990 et ce que M. Arpaillange nous avait promis en 1991.

Vous ayant rendu cet hommage, j'éprouve quelque contrition à ne point approuver les mesures que vous nous proposez aujourd'hui. Vous dénoncez à juste titre une quadruple inflation : des infractions classées sans suite, du contentieux, de la délinquance et des incarcérations. Vos projets doivent apporter des remèdes. Je ferai simplement quelques observations sur le projet relatif à la procédure civile et pénale, qui ne permettra pas, selon moi, d'atteindre l'objectif visé.

Vous proposez de transférer du juge vers les greffiers en chef un certain nombre de tâches purement administratives. Quelle frontière difficile à établir ! Ainsi, les articles 5 et 6 proposent de confier aux greffiers la vérification des comptes de tutelle. Je connais, de par mon métier, des mineurs dont les comptes sont extrêmement importants, dont les patrimoines sont répartis sur plusieurs pays, quelquefois sur des continents différents, et je ne vois pas comment un greffier en chef pourrait se rendre en Suisse ou aux Etats-Unis pour y vérifier des comptes de tutelle. Au demeurant, ils le refusent ! Nous avons tous reçu de l'association des greffiers en chef une lettre insistant sur le fait que cette décision a été prise sans concertation avec eux et précisant : « Il résulte de notre consultation que 85 p. 100 des greffiers en chef s'y opposent. En effet, l'appréciation de la qualité d'une gestion tutélaire exigerait tant du greffier en chef que du juge une connaissance complète de chaque dossier, ce qui entraînerait une perte de temps et un chevauchement de compétences, source de dysfonctionnements et de conflits. » L'association des greffiers en chef conclut : « Nous souhaitons le retrait des articles 5 et 6. » C'est une première difficulté sur laquelle je me permets d'appeler votre attention.

Beaucoup plus sérieuses et graves sont les objections que l'on peut formuler à l'encontre de l'innovation que représente la transaction en matière pénale. Les juristes de profession connaissent cette modalité, dont je ne peux pas manquer de penser qu'elle se colore peut-être d'un peu d'idéologie et qui peut se définir comme une alternative à la sanction.

Les lecteurs du recueil Dalloz - ce n'est pas mon livre de chevet, mais je suis parfois obligé d'en prendre connaissance - ont lu avec intérêt, au mois de février 1994, une chronique intitulée « La transaction pénale », écrite par un magistrat théoricien de la Chancellerie, dont je cite une phrase : « Le souci d'alléger la charge des juridictions répressives des procédures de gravité et de complexité relatives ainsi que le souhait de permettre au ministère public de sortir de l'alternative classement-poursuite conduisent à réfléchir à la possibilité d'ériger la transaction en mode de gestion de l'action publique. »



Cette idée était donc débattue au sein de la Chancellerie.

Lorsqu'elle nous fut présentée, certains de nos collègues, dont M. Hyst, n'ont pas manqué de relever que cette formule existait déjà en matière fiscale et en matière douanière. Mais le théoricien auteur de l'article en question, et qui nous vaut peut-être le texte d'aujourd'hui, précise : « Les transactions fiscales et douanières ne constituent pas, à proprement parler, des transactions pénales, dans la mesure où les infractions fiscales et douanières répriment plus des atteintes au patrimoine de l'Etat que des violations de l'ordre social. »

Là est le vrai débat. La transaction ne peut être véritablement qualifiée de transaction pénale, nous dit l'auteur, que lorsqu'elle porte sur le versement d'une somme d'argent dû en raison de la commission d'une infraction de droit commun.

Nous sommes restés plusieurs jours sur ce point, sans parvenir à définir la transaction, mais l'auteur, lui, l'a définie. Je ne suis d'ailleurs pas d'accord avec sa définition. C'est, dit notre théoricien, un contrat pénal indemnitaire non exécutoire. Il ajoute que la notion de contrat pénal est atypique dans notre droit pénal, forcément régalién. Ainsi, monsieur le garde des sceaux, vous nous proposez une notion atypique de droit pénal. Quoi qu'il en soit, il semble que cette personne qui travaille à la Chancellerie soit onctueux en la matière, et son article mérite d'être analysé très attentivement.

Les syndicats, dans leur ensemble, sont réticents devant cette idée. L'Union syndicale des magistrats dit que cela crée une inégalité devant la loi et va favoriser les gens bien placés. L'Association professionnelle des magistrats estime réducteur de ramener la sanction à une question d'argent. Le Syndicat de la magistrature dit que les procureurs, soumis hiérarchiquement au garde des sceaux, recevront des instructions écrites.

Bref, ce projet a heurté certains députés et certains magistrats. L'argument selon lequel il permettrait de réduire le nombre des affaires classées sans suite est-il valable, dans la mesure où la majorité de ces affaires concerne des infractions dont l'auteur est demeuré inconnu ?

La transaction pénale peut donner lieu à une justice sélective dans la mesure où pourront en bénéficier ceux qui en ont les moyens, tandis que les autres n'échapperont pas à une comparution.

Aucune limite n'est fixée à la transaction pénale. On pourra voir certains délinquants arguer qu'ils n'ont pas assez d'argent. Ne les verra-t-on pas marchander avec le procureur ? D'ailleurs, on marchandait déjà avec les juges d'instruction ! La semaine dernière, j'ai vu un délinquant qui prétextait ne pas pouvoir verser la caution pénale de 50 millions de francs qui conditionnait sa mise en liberté provisoire et disait au juge d'instruction : « C'est trop, je vous en offre trente ! » Et le juge d'accepter, après s'être sans doute rendu compte que le délinquant en question ne pourrait payer la caution qu'il lui demandait. Si les prévenus marchandent avec le procureur, la justice en sortira-t-elle grandie et ne sera-t-elle pas frappée d'un nouveau discrédit aux yeux de l'opinion ?

Votre souci d'économie va à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs. La poursuite et le jugement confondus sont peut-être une atteinte à la loi constitutionnelle, et lorsque c'est le chef du parquet qui fait la transaction, je suis tenté de dire : non, pas lui et pas ça !

Dans notre droit, le procureur est le représentant de la société. Il a de tout temps eu la charge de poursuivre les atteintes visant celle-ci. Et voilà que, par une véritable

révolution qui se voudrait juridique, mais qui reste paradoxale, il devient le juge des atteintes et s'érige en négociant. Il négocierait l'absolution de l'atteinte et fixerait le prix de cette absolution, qu'il donnerait au nom de la société. Tout cela me paraît exorbitant. De tout temps, le ministère public a eu l'exercice, mais jamais la disposition de l'action publique. Désormais, il en aura l'exercice et la disposition. C'est en ce sens que votre texte me paraît révolutionnaire. Il va, en tout cas, à l'encontre des principes juridiques dans lesquels j'ai été élevé. C'est la raison pour laquelle je ne peux l'accepter.

Pour terminer sur ce chapitre, je rappellerai l'avis donné à ce sujet par le procureur général près la Cour de cassation, qui n'est tout de même pas n'importe qui. Pour lui, la transaction ne permettra pas de répondre au problème des classements sans suite ; le ministère public va se trouver confronté à des difficultés pratiques ; il n'entre pas dans la mission du ministère public de sanctionner les infractions pénales, dont seuls les magistrats du siège doivent connaître. Ce haut magistrat s'est déclaré hostile à ce texte au motif qu'il n'était « pas convenable de sacrifier des principes à des considérations d'intendance ».

J'en viens à l'article 30. Il permet au juge de l'application des peines d'ordonner le sursis à une peine d'emprisonnement lorsqu'un délinquant aura été condamné à six mois d'emprisonnement ferme. Cet article ne peut être justifié par l'encombrement carcéral !

J'ai déjà dit à plusieurs reprises que la justice connaîtrait un immense progrès lorsque les juges de l'application des peines et les juges d'instruction seraient vice-présidents de tribunal. Vous m'avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, que, sur 600 juges d'instruction, 300 étaient frais émoulus de l'École de la magistrature. Certains juges de l'application des peines sont admirables, il faut le dire, mais d'autres sont des magistrats dont on ne sait pas quoi faire ailleurs.

**M. le président.** Pouvez-vous conclure, mon cher collègue ?

**M. Pierre Pasquini.** Que va-t-il se passer ? Une juridiction collégiale, composée de trois juges, va prononcer une peine d'un an d'emprisonnement, mais le juge de l'application des peines, qui sortira juste de son école, aura le pouvoir exorbitant de dire : « Dehors ! » et de s'opposer à la volonté de ces trois juges. Il pourra faire mieux encore en ordonnant la mise en liberté conditionnelle même si aucune incarcération n'a été décidée.

Monsieur le garde des sceaux, nous sommes quelques-uns à être allés la semaine dernière au centre pénitentiaire de Casabiat. Allez-y vous-même, je vous en supplie ! Ce centre comprend 1 800 hectares de forêt, de cultures, d'élevage et n'héberge que 150 détenus, soit deux par hectare. Il a fait naître en nous un espoir immense et M. de Roux m'a même dit : « Nous marchons sur la tête ! »

**M. Xavier de Roux.** Absolument !

**M. Pierre Pasquini.** Ce centre n'a pas de portes, pas de barreaux, ce n'est donc pas une prison classique, mais personne ne fugue. Les détenus y apprennent un métier et semblent satisfaits. Tous ces jeunes délinquants dont vous parlez, c'est dans des endroits comme ça qu'il faut les envoyer ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. René André.

**M. René André.** Monsieur le garde des sceaux, comment ne pas vous approuver quand, par les différents projets de loi que vous nous proposez, vous entendez restaurer la confiance des Français dans leur justice ? Beaucoup de vos prédécesseurs ont eu cette volonté, l'ont proclamée, mais n'ont pas, comme vous et le Gouvernement auquel vous appartenez, mis en œuvre ce qu'ils annonçaient. Vous, vous avez le mérite de proposer et d'agir, et vous devez en être loué !

Comment ne pas non plus vous approuver, vous soutenir, dans votre volonté de rendre aux magistrats leur place dans notre société ? C'est bien de reprendre ce qui n'avait pas été poursuivi, ou pratiquement pas, depuis 1958, lorsque Michel Debré a fait adopter ses ordonnances.

Cependant, votre texte - avant les modifications que proposera la commission - suscite un certain nombre d'interrogations.

En ce qui concerne les magistrats, je ferais trois observations.

On comprend la raison d'un recours plus fréquent au juge unique, mais attention à la perte de l'anonymat qu'assure la collégialité dans certains dossiers, dans certaines affaires, cet anonymat est utile. J'estime également que les parties souhaitant être jugées par une formation collégiale devraient pouvoir le demander et échapper ainsi au juge unique. Or votre texte, en élargissant le champ de compétence du juge unique - ce que je comprends - je le répète - ne semble pas permettre ce recours à la collégialité, qui est pourtant un gage de garantie pour le justiciable.

J'en viens à ma deuxième observation. Vous proposez de créer 300 postes de magistrats et un peu plus de 1 000 postes de fonctionnaires. Comment ne pas vous approuver ? Mais la proportion entre magistrats et fonctionnaires est-elle bonne ? J'aurais aimé un plus grand nombre de magistrats.

Troisième observation : le retour de la confiance des Français passe par la revalorisation de la fonction de magistrat, et vous savez que, sur ce point, il y a beaucoup à faire. Leurs traitements sont largement insuffisants. Leurs conditions de vie sont souvent sans rapport avec ce que commanderaient l'importance et la dignité de leur fonction. En commission des lois, notre collègue André Fanton a souligné que bien des fonctionnaires investis de responsabilités n'ayant pas la même importance disposent de logements et de véhicules de fonction. Et puisque, qu'on le veuille ou non, notre société juge du poids de ses membres à l'aune des hochets qui leur sont accordés, ne conviendrait-il pas de traiter les magistrats de la même façon que certains fonctionnaires dont l'importance est assurément moins grande ? La revalorisation de la justice et de la place des magistrats dans notre société passe aussi par cela, et je voudrais que nous en ayons tous bien conscience.

Je m'appesantirai maintenant sur la carte judiciaire, à laquelle le député de province que je suis est très sensible. Nous sommes très inquiets à ce sujet. L'avis de certains grands barreaux, importants par la qualité et le nombre de leurs membres ne reflète pas nécessairement celui de la majorité des Français. Bouleverser la carte judiciaire, c'est incontestablement prendre le risque d'éloigner le justiciable de son juge et d'aggraver la surcharge des tribunaux.

Ainsi, mon département compte trois tribunaux de grande instance, mais, du fait de la départementalisation, il faut désormais s'adresser au tribunal de Coutances pour obtenir des certificats de nationalité. Auparavant, on

obtenait un tel certificat en huit jours ; désormais, il faut attendre six mois. Voilà à quoi l'on aboutit lorsqu'on modifie la carte judiciaire sans respecter une prudence minimale.

Je souhaite donc que vous procédiez avec beaucoup de précaution, en vous rappelant que toucher à la carte judiciaire, c'est toucher à l'aménagement du territoire.

Dans une ville comptant de 9 000 à 10 000 habitants, un tribunal de grande instance représente une centaine d'emplois. Le supprimer, c'est donc supprimer une centaine d'emplois.

Les notions d'emploi, d'aménagement du territoire et de proximité du justiciable par rapport à ses juges doivent être des éléments essentiels dans votre réflexion sur la modification de la carte judiciaire. J'aimerais connaître vos projets à cet égard, car cette modification inquiète beaucoup.

S'agissant de la médiation, de la conciliation et de l'assistance, je comprends parfaitement l'intérêt qu'il y a à recentrer le travail du juge sur le droit. Mais attention à la lisibilité de la justice ! La multiplication de diverses commissions et d'intervenants plus ou moins qualifiés, dont je ne mets pas en doute la bonne volonté, fait qu'on ne sait plus à qui l'on a affaire. Finalement, la justice finit par échapper au juge.

Tout en reconnaissant parfaitement l'intérêt de la médiation, de la conciliation et de l'assistance, je crains qu'en multipliant les instances diverses et variées on ne porte atteinte à la justice alors qu'on veut la servir : personne n'y comprendra plus rien, on ne saura plus quelle instance saisir ni quelles voies de recours emprunter. Sur ce plan, il faut être très prudent et faire en sorte que la simplicité s'accompagne d'une grande lisibilité.

J'en viens à la transaction pénale.

Sur ce point, je suis au regret de vous dire que, si vous deviez maintenant votre projet tel qu'il est, je ne pourrais pas le voter. En effet, la transaction pénale n'est pas, en l'état - je ne parle pas des propositions de la commission des lois - admissible.

Si vous maintenez votre texte, vous n'échapperez pas, que vous le vouliez ou non, à l'accusation de mettre en œuvre une justice à deux vitesses ! Vous n'échapperez pas à l'accusation de faire en sorte que, selon que l'on sera puissant ou misérable, on pourra ou non acheter ses propres délits ou financer sa propre délinquance. Je crois savoir, cependant, que vous seriez prêt à accepter les propositions de la commission.

Je vous en prie, monsieur le garde des sceaux, écoutez la commission des lois ! Acceptez ses amendements !

Une autre solution, qui ne plairait peut-être pas à tout le monde mais qui présenterait l'avantage de la simplicité, consisterait à élargir le champ des ordonnances pénales, avec possibilité d'opposition en cas de difficulté. Je considère, pour ma part, qu'elle serait un moyen d'éviter un trop grand nombre de classements sans suite et aussi de permettre à la victime d'intervenir.

Quant à la libération conditionnelle pour des peines égales ou inférieures à un an, vous l'avez abandonnée, et c'est tant mieux ! Vous auriez découragé la police et la gendarmerie et incité les magistrats qui auraient voulu y échapper à prononcer des peines d'emprisonnement plus lourdes. Vous avez là abandonné une disposition qui n'était pas défendable. Dieu merci !

En revanche, je suis pleinement favorable au développement des travaux d'intérêt général. En effet, je suis de ceux, mais mon opinion n'est sans doute pas majoritaire, qui considèrent que l'emprisonnement ne doit être



qu'exceptionnel et ne concerner que les grands délinquants. Les peines d'emprisonnement égales ou inférieures à six mois ne peuvent que contribuer à corrompre des jeunes qui pourraient s'en sortir autrement.

Oui aux travaux d'intérêt général, mais à la condition, monsieur le garde des sceaux, que vous ayez les moyens de les organiser et que les mineurs soient suivis après leur condamnation - placés, pour ainsi dire, sous contrôle judiciaire.

En conclusion, j'approuverai donc votre texte sous réserve que soit revue la transaction pénale et que soit abandonnée les dispositions concernant la libération conditionnelle des personnes condamnées à des peines inférieures ou égales à un an. Je me souviendrai alors, comme un certain nombre de mes collègues, que vous aurez été le ministre de la justice qui aura obtenu 8 milliards de francs supplémentaires et fourni la possibilité de créer 6 000 emplois pour la justice et pour les services pénitentiaires. D'ailleurs, rien que pour cela, votre texte mériterait d'être approuvé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Picotin.

**M. Daniel Picotin.** Monsieur le ministre d'Etat, les Français ne croient plus en leur justice. Cette crise de confiance profonde, vérifiée à chaque sondage, est également visible au gré des rencontres avec nos concitoyens, notamment lorsqu'ils sont confrontés à une procédure.

Justice délabrée, magistrats des tribunaux de grande instance, d'instance et de cours en nombre insuffisant, tribunaux ayant recours aux contrats d'emploi solidarité pour l'accomplissement des tâches administratives ou de greffe, tout a été dit dans la presse ou dans les rapports des commissions parlementaires, notamment au Sénat.

Les gouvernements récents ont été particulièrement déficients et l'année « justice », qui avait été annoncée à grand renfort médiatique par Michel Rocard, n'a jamais eu lieu.

La crise de confiance est d'abord engendrée par un manque de moyens chronique face à un contentieux qui explose sur le plan tant pénal qu'administratif ou civil. Lorsque des juridictions ne peuvent plus traiter de certaines catégories de délits, que les classements sans suite deviennent massifs et que les procédures s'étalent sur des années, nous ne sommes plus loin du déni de justice.

L'Etat n'assume plus, ou il les assume si mal, ses fonctions régaliennes.

Face à ces défis, l'ensemble du monde judiciaire - magistrats, fonctionnaires, auxiliaires de justice libéraux - et les justiciables attendent un électrochoc.

Les projets de loi soumis à notre vote comporte plusieurs types de dispositions qui constituent des aménagements, trop souvent timides, alors que d'autres sont critiquables.

Certes, les avancées sont appréciables, mais on peut douter qu'elles suffisent à transformer radicalement une situation grippée depuis tant d'années.

Votre projet de loi de programme tend à apporter 8 milliards de francs sur cinq ans, alors que le budget global annuel de la justice s'élève à 21 milliards. C'est une donnée significative et nous vous en donnons acte. Mais cet apport se fait principalement au profit de l'administration pénitentiaire et concerne peu les magistrats et les greffes.

La commission des lois a d'ailleurs souhaité éliminer la disposition choquante selon laquelle 1 500 emplois seraient créés de manière progressive en fonction de l'amélioration des recouvrements des amendes pénales. En effet, la volonté politique d'un service d'Etat aussi important que celui de la justice ne doit pas avoir un caractère aléatoire.

Je crains également que le Gouvernement n'abuse trop des lois dites quinquennales. Si vous aviez présenté les mêmes mesures comme une étape positive assortie d'un bilan à terme pour faire le point, elles auraient été plus appréciées.

Des moyens qui demeurent insuffisants pour redresser une situation qui a pris tant de retard vous amènent à faire des propositions de réforme dont certaines apparaissent trop comme des palliatifs.

Par exemple, l'instauration de juges de paix de manière expérimentale ne pourra répondre que très partiellement aux véritables besoins. Limités aux tribunaux d'instance, ces juges, qu'on devrait plutôt appeler juges d'instance délégués ou juges d'instance associés, pourront décharger les juges d'instance, mais il conviendra d'attendre le bilan des trois ans d'application pour estimer la portée de l'amélioration escomptée.

L'assouplissement des dispositifs de délégation des magistrats, la transmission aux greffes de quelques tâches, la réforme de la procédure de surendettement accéléreront sans doute le règlement de quelques contentieux. Il est, en revanche, douteux que le développement de la conciliation et de la médiation soit une véritable panacée.

S'agissant de la transaction pénale, je rejoindrai le point de vue de nombreux collègues qui se sont exprimés à cette tribune et qui ont déposé des amendements proposant la suppression pure et simple de la disposition, au motif qu'elle modifierait notre logique judiciaire. Certes, vous m'objecterez que la transaction pénale existe déjà pour les délits de chasse ou en matière d'impôt. Mais son champ est assez limité.

Vous avez proposé la transaction pénale non pas par volonté mais comme une simple conséquence de la paralysie des parquets et de la montée irrésistible des classements sans suite.

A mes yeux, le principal défaut de la mesure serait de rendre plus opaque le cours de la justice. L'audience publique a des vertus : elle permet l'éclatement de la vérité, les aveux, les regrets, la prise de conscience du prévenu et, pour la victime, le sentiment d'une véritable réparation morale qui se déroule en audience publique.

Au lieu de cela, nous mettrions en place un système administratif fait d'échanges de courriers relativement longs et compliqués, même avec les amendements proposés par la commission des lois. Et si la transaction pénale échoue, le cours de la justice en sera encore ralenti !

En définitive, la transaction ne rapprocherait pas le citoyen de la justice, mais elle l'en éloignerait davantage par son absence inévitable de transparence qui ferait soupçonner le système de toutes les combinaisons.

Pour le reste, passe encore que le manque de magistrats explique l'extension des compétences du juge unique en matière correctionnelle. Par contre, le manque de places dans les prisons ne doit pas dicter une politique pénale.

Il convient de laisser au juge du fond la responsabilité de la peine qu'il inflige sans que le juge de l'application des peines, comme l'a très justement dit M. Pasquini, puisse revenir entièrement sur la décision qui aura été prise, ce qui ruinerait un peu plus le crédit de la justice.



Si la tendance vers le juge unique paraît inévitable, il est dommage que l'on n'ait pas profité de cette réforme pour introduire le juge-citoyen, ou l'échevin, dont la présence aux côtés du magistrat professionnel aurait permis de maintenir une collégialité, et sans doute pour un coût pas trop élevé.

Je voudrais quand même dire quelques mots, car les orateurs de ce matin n'en ont pas beaucoup parlé, sur les nouvelles dispositions relatives à l'exécution des décisions des juridictions administratives. Ces dispositions doivent être saluées comme un véritable progrès. Elles sont révolutionnaires - elles remettent d'ailleurs en cause des principes darant de la Révolution.

La philosophie générale des mesures proposées est pleine de bonnes intentions, mais il est à parier qu'elles ne suffiront pas à désengorger la justice ni à la remettre définitivement à flot.

Puisque la bibliothèque du Palais-Bourbon organise actuellement une superbe exposition sur Pierre Mendès-France et que je suis moi-même membre du parti radical, je me permettrai de rappeler que : « gouverner, c'est choisir ». Eh bien, nous aurions voulu que l'on fasse le choix d'une vraie restauration de l'institution judiciaire !

M. Marsaud a parlé de « révolution judiciaire ». Quant à moi, j'aurais souhaité que cette réforme marque, après des décennies de carence, un tournant historique en cette fin de siècle. Malheureusement, je crains qu'il ne s'agisse que d'une étape, utile certes, mais dont on sera obligé de faire un bilan à court terme pour envisager d'autres améliorations beaucoup plus ambitieuses.

Malgré les efforts méritoires qui sont accomplis, nous regrettons un certain manque d'audace. Sans doute la cohabitation et le déficit budgétaire important laissé par les socialistes vous ont-ils empêché d'aller plus loin. Mais il n'y a qu'un enjeu qui vaille en cette affaire : redonner au peuple, au nom duquel la justice est rendue, confiance en l'institution judiciaire. En d'autres termes, monsieur le ministre d'Etat, je vous demande justice pour la justice ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La parole est à M. Serge Charles.

**M. Serge Charles.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il y a dix jours, j'ai eu l'occasion de visiter, avec d'autres élus, le centre de détention de Loos, près de Lille. Nous n'avons pu nous rendre à la maison d'arrêt pour des raisons de sécurité.

Nous y avons constaté une surpopulation, avec un taux d'occupation de plus de 200 p. 100. Si l'on y ajoute la vétusté des équipements, on se rend compte qu'on est au bord de l'explosion.

On mesure là toute la gravité du problème pénitentiaire !

Comment donner alors toute sa vigueur à la loi pénale si la privation de liberté n'est plus une menace crédible et s'il faut tout craindre des effets nocifs de la promiscuité ?

C'est pourquoi il est heureux que le Gouvernement se lance dans un nouveau programme d'équipements pénitentiaires. Je souhaite vivement que le Nord en bénéficie, l'extension de la prison de Loos devant être une priorité. Cela me conduit d'ailleurs à considérer qu'il est utile de réfléchir dès maintenant aux possibilités de développement des peines de remplacement.

Malheureusement, les établissements pénitentiaires pour lesquels vous allez consentir un effort sans doute considérable, ne sont pas le seul secteur où le bât blesse : le malaise que tous les Français ressentent tient aussi à

l'encombrement de nos tribunaux et au sentiment qui en résulte que la justice n'est pas rendue, tant au pénal qu'au civil. En la matière, et vous le savez bien, l'espoir ne saurait venir d'une hypothétique réduction des tâches.

La délinquance liée à la drogue est un problème dont on ne voit pas l'issue à ce jour. Dans les villes du Nord, l'évolution est alarmante. Il est vrai que la Hollande traite le problème à sa manière et que le marché libre d'Amsterdam n'est qu'à une heure de route.

La solution aux maux de notre justice ne peut donc reposer que sur son organisation, sur le développement de ses moyens ou sur une répartition mieux adaptée de ceux-ci. Peut-être pourrions-nous réfléchir aussi à l'inflation de textes difficilement maîtrisables et complexes.

Je parlerai d'abord des réformes touchant aux juridictions civiles, pour revenir ensuite à la justice pénale.

Beaucoup a été dit sur les nouveaux juges de paix. Il s'agit là d'une initiative qui peut être intéressante et dont on verra à l'épreuve s'il est judicieux de la développer - vous avez vous-même précisé qu'il s'agira d'une expérimentation. Mais elle semble ne répondre que de loin au problème d'effectifs des magistrats. La féminisation de la profession est réelle et un absentéisme naturel lui est lié. Or, du fait de leur compétence limitée, les nouveaux juges ne pourront répondre aux besoins des petits tribunaux lorsqu'un, voire deux juges manqueront à l'appel.

Enfin, il conviendra d'être attentif au choix de ces juges de paix et à leur grande capacité à assumer leur délicate mission. Sur ce point, vous avez tenu à nous rassurer.

Pour ce qui est de la procédure de surendettement, la réaction de la commission des lois est tout à fait légitime, mais elle laisse entier le problème : comment répondre au surcroît considérable de travail qu'a créé la loi Neiertz ? En acceptant le principe d'une formation compétente au sein de la commission de surendettement pour la phase décisionnelle, une avancée importante pourrait être faite si l'on s'assurait dans le même temps de la formation juridique des membres de cette commission, afin de lui permettre une vérification des créances à ce niveau.

La commission de surendettement n'a en effet pas le pouvoir de vérifier les créances, aussi bien pour ce qui concerne leur vraisemblance que leur prescription.

Quant aux réformes de notre justice pénale, elles répondent au même souci d'efficacité. Vous avez pensé trouver un remède dans la mise en place de la transaction pénale. Il est vrai qu'il faut rétablir la force dissuasive du code pénal en s'assurant que la plupart des délits entraînent systématiquement l'exigence d'une réparation. Il est vrai aussi que trop d'affaires sont aujourd'hui classées sans suite, faisant naître un sentiment d'impunité préjudiciable à l'ordre social et inadmissible pour les victimes.

Cela dit, le nouveau dispositif ne me paraît pas acceptable en l'état : d'une part, il ne changera rien à la statistique des affaires qui sont classées sans suite parce que leur auteur est inconnu ; d'autre part, est-ce bien la place du procureur de négocier et de prononcer la peine ? Enfin, ce dispositif présente de sérieux dangers sur le plan de l'égalité des citoyens devant la justice : ceux qui disposent de moyens financiers s'en tireront avec une amende alors que ceux qui ne pourront pas la payer feront de la prison. Cela est insupportable.

Un autre moyen de répondre efficacement à l'embouteillage des tribunaux est l'extension des compétences du juge unique en matière correctionnelle. Je tiens à la saluer. Pourtant, n'y a-t-il pas de grands oubliés dans cette rationalisation de nos juridictions ? Si, en effet, nous

cherchons à favoriser par ces textes l'efficacité de nos juges, ne risque-t-on pas de déplacer seulement le goulet d'étranglement vers l'aval ?

Comment des décisions sensiblement plus nombreuses pourront-elles devenir exécutoires si les greffes ne bénéficient pas d'un gonflement proportionnel de leurs moyens ?

Entre une justice non rendue et une justice non exécutoire, la différence est sensible. Mais, pour le citoyen, le résultat risquerait d'être semblable s'il n'y était porté remède.

En conclusion, je voudrais lancer un appel pressant, en tant qu'élu du Nord, pour qu'une attention particulière soit portée aux problèmes de la justice dans ce département.

Monsieur le ministre d'Etat, la population dépendant du tribunal de grande instance de Lille n'est inférieure que de 20 p. 100 à celle de Bobigny. Pourtant, les magistrats et fonctionnaires y sont deux fois moins nombreux !

Tourcoing attend depuis des années un troisième magistrat.

Or n'est-ce pas dans les secteurs les plus touchés que notre justice doit être le plus présente ?

J'espère en tout cas que la loi de programmation permettra de répondre le plus rapidement possible aux besoins de nos juridictions et qu'un important effort sera consenti pour l'ensemble des établissements, avant que ne s'ajoutent d'autres risques, qui pourraient être plus graves. *(Applaudissements sur les bancs du groupe au Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Christian Vanneste.

**M. Christian Vanneste.** Monsieur le garde des sceaux, les trois projets de loi qui nous réunissent aujourd'hui sont d'une importance fondamentale.

Tout d'abord, permettez-moi de vous féliciter d'avoir entrepris une réforme dont notre système judiciaire a bien besoin. On a fait si peu depuis les ordonnances de 1958 pour les juges que je serais tenté de dire : enfin !

J'aimerais également remercier nos trois rapporteurs de l'excellent travail qu'ils ont effectué.

Je saluerai enfin les efforts déployés par la commission des lois, qui a procédé à un nombre impressionnant d'auditions.

Malheureusement, plutôt que de faire des économies sur le dos d'une institution convalescente, nous aurions tous souhaité, je pense, que l'on consente de plus grands efforts pour relever cette grande dame qu'est la justice.

Certes, l'héritage laissé par la gauche est peut-être plus lourd en ce domaine que dans les autres. Chaque fois que notre majorité revient aux affaires, elle doit faire face à une situation désastreuse. Le « navire justice » a pris l'eau de toutes parts. Une fois de plus, à nous d'écooper !

Ecooper le développement dramatique de la délinquance auquel n'ont répondu que laxisme et démagogie. Les peines de substitution ont succédé aux non-lieux et aux amnisties. Hérétique entre 1981 et 1986, la gauche a été relapse après 1988, notamment en diminuant le programme pénitentiaire d'Albin Chalandon. Certes, la prison n'est pas la réponse unique à la délinquance, mais cette institution pénitentiaire insuffisamment diversifiée, au personnel insuffisamment formé, aux locaux le plus souvent vétustes, que la gauche nous a laissés, condamne les magistrats, comme me le disait l'un d'entre eux, à pratiquer plutôt une gestion hôtelière qu'une véritable justice.

Faut-il pour autant sacrifier les principes au pragmatisme de la gestion ? Vous avez vous-même, monsieur le garde des sceaux, indiqué que l'Etat devait recentrer son action sur ses grandes fonctions régaliennes. Oui ! la justice est depuis Platon l'essence de la République : l'Etat doit la considérer comme la première de ses tâches. Or, si dans votre projet apparaît à l'évidence l'éthique de la responsabilité qui conduit le Gouvernement à répondre aux problèmes de l'heure par des solutions pratiques et rapides, en revanche, les principes et les valeurs n'y trouvent pas toujours leur compte.

Assurément, les trois projets de loi que vous nous soumettez apportent un certain nombre de réponses aux problèmes cruciaux qui affectent notre système judiciaire. Ainsi le projet de loi de programme relatif à la justice prévoit-il que plus de 8 milliards de francs seront consacrés en cinq ans aux investissements, tandis que plus de 6 000 emplois seront créés.

Cependant, ainsi que vous l'avez vous-même déclaré, « cet effort consenti pour dépenser plus doit être accompagné d'une action pour dépenser mieux afin d'améliorer le fonctionnement des tribunaux et l'efficacité de la justice pénale ». Je m'incline devant votre volonté de faire face à une situation difficile pour redonner à la justice la place qui lui revient dans nos institutions. Néanmoins, j'ai le regret de constater qu'un certain nombre de dispositions risquent de dévaluer un peu plus notre système judiciaire.

Je m'arrêterai uniquement, faute de temps, sur la transaction. Les Etats-Unis ont, semble-t-il, inspiré cette disposition. L'institution du *plea bargaining*, en vigueur outre-Atlantique, vous est apparue comme une solution à tous les maux de notre système répressif. La transaction, certes, permet de faire l'économie d'une instruction et d'un jugement en bonne et due forme. Mais on arrive ainsi à un système qu'un pays comme le nôtre ne peut accepter. Je rappellerai simplement les propos tenus à ce sujet par M. Truche, procureur général près la Cour de cassation, devant la commission des lois : « Il convient de ne pas sacrifier des principes à des considérations d'intendance. »

Une solution pragmatique, me direz-vous. Mais qui touche aux valeurs essentielles qui sont les nôtres, et de trois manières.

D'abord, en introduisant la transaction en matière correctionnelle, on supprime ce symbole essentiel en droit pénal : la sanction. Les juristes débattront sans doute longtemps pour savoir si la transaction est une peine, une contravention. En tout cas, ils tenteront de définir un versement à la nature incertaine, mais la sanction en tant que telle, dans toute sa valeur symbolique, aura disparu, et pour des actes qui n'auront plus rien à voir avec les délits de chasse et de pêche puisqu'il pourra s'agir de vols ou de violences.

Ensuite, la transaction introduit une justice à deux vitesses. En effet, il semble évident, quoi que vous disiez, que seuls les plus fortunés pourront payer. A eux une justice à bon compte, aux autres les prétoires, les juges d'instruction et les tribunaux. En cela cette disposition rompt avec le principe de l'égalité. Or s'il est un domaine où, tous, nous devons être égaux, c'est bien devant la loi.

A cette remarque, vous avez déjà répondu, monsieur le ministre d'Etat, en indiquant que cette mesure ne visait pas la criminalité en col blanc. Mais alors, si elle s'adresse à la délinquance la plus banale, celle qui plonge les habitants de certains de nos quartiers dans la peur, ne peut-on craindre qu'elle ne favorise la consolidation des réseaux, liés à la drogue notamment, la naissance de



« parrains » commanditaires de tous les trafics et qui auront toujours les moyens de sortir des griffes de la justice leurs fidèles exécutants ? En tout état de cause, elle aura pour résultat de maintenir les délinquants sur le lieu de leurs exploits. J'ai eu très souvent l'occasion de vous écrire pour déplorer les conséquences catastrophiques de l'absence d'incarcération des délinquants : elle désespère les honnêtes gens, tarit les témoignages et transforme en héros négatifs ceux qui échappent ainsi à la sanction de la justice.

Enfin, cette disposition soulève un grave problème institutionnel. Il n'entre pas, en effet, dans les attributions du ministère public de juger les infractions pénales. Ce rôle revient aux seuls magistrats du siège. Ainsi, la transaction en matière correctionnelle introduit dans notre droit pénal un dispositif qui va à l'encontre de notre droit commun.

Monsieur le ministre d'Etat, cette disposition n'est pas acceptable. S'il s'agit réellement de trouver une solution à l'encombrement judiciaire, développons l'institution du juge unique en matière correctionnelle. Ce sera plus conforme à nos institutions, mais surtout plus digne de l'autorité judiciaire.

La politique pénale de la nation doit être renforcée. Il faut craindre qu'avec cette mesure qui supprime la sanction, encourage la récidive et place le délinquant et sa victime sur le pied d'égalité d'un marchandage, la population ne perde un peu plus confiance dans sa justice. Or, comme vous le disiez en introduction à ce débat : « La confiance en la justice est un pilier de la sécurité et elle est un garant du pacte social ». Soyez ferme, monsieur le ministre d'Etat. Rétablissez cette confiance. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Claude Pringalle.

**M. Claude Pringalle.** Monsieur le ministre d'Etat, depuis 1958 et la réforme Debré, l'institution de la justice en France n'a pas connu de réforme importante. Le constat est aujourd'hui préoccupant. Nos excellents rapporteurs nous l'ont rappelé et nous le rappelleront encore tout au long de cette discussion.

Vous avez eu le courage de vous atteler à cette tâche ingrate : proposer des solutions immédiates à des problèmes accumulés depuis tant d'années. Dans cette œuvre quasi héroïque, je souhaiterais me faire auprès de vous le relais d'une certaine inquiétude qui a pu se manifester dans les rangs de la majorité.

La justice n'est pas un domaine comme les autres. C'est une fonction régalienne de l'Etat. Elle n'existe que par un contrat social liant les citoyens et leur nation. Ainsi, c'est sur la base d'un droit unique que s'est construite la Nation républicaine par opposition à l'Ancien régime morcelé en droits et privilèges régionaux.

La justice française est égalitaire, accessible à tous, gratuite pour tous, profondément humaine car susceptible de procédures d'appel. Elle constitue un dogme républicain qui ne peut être attaqué sans que l'on remette en cause les bases de notre société. Toute mesure visant à priver la justice des symboles de son pouvoir me semble de nature à précipiter une remise en cause plus générale de nos institutions.

Quand bien même des innovations du type de la transaction ou du juge de paix auront des effets bénéfiques sur l'organisation générale du système judiciaire, il m'est difficile d'accepter qu'un délit ne soit plus passible du tribunal mais soit réduit à un marchandage entre une victime

impuni en puissance. De plus, selon la région, le tribunal sera plus ou moins saturé et aura plus ou moins recours à cette procédure. Il apparaîtra donc une inégalité certaine entre les justiciables des différentes régions. Mes chers collègues, nous le savons bien : sans majesté ni prestige, la justice n'est plus la force de la loi mais la faiblesse de l'Etat.

Je conçois que l'éventuelle création de nombreux postes de magistrat ne porterait ses fruits qu'après sept ou huit années. Je conçois également que de nombreuses affaires sont aujourd'hui classées faute de moyens pour les instruire. Néanmoins, si le juge avait été dessaisi de nombreuses tâches administratives pesantes et coûteuses en temps, l'appareil judiciaire n'aurait pas accumulé tant de retards et nous ne serions pas contraints d'envisager de telles dispositions.

L'organisation des tribunaux pouvait également faire l'objet de réformes. Je ne citerai qu'un exemple : depuis plus de quinze ans, Cambrai réclamait un juge pour enfants compte tenu de l'augmentation constante des affaires relevant de cette compétence. Or quelle n'a pas été notre stupeur en apprenant il y a quelques semaines la nomination d'un troisième juge pour enfants à Douai. Sa compétence, certes, s'étendra sur le Cambrésis, mais avouez que cette mesure va à l'encontre de l'idée d'un rapprochement de la population avec cette juridiction.

Monsieur le ministre d'Etat, j'aurais voulu appeler votre attention sur ces problèmes lors de votre récente venue à Cambrai, où vous nous avez fait l'honneur d'inaugurer le nouveau palais de justice. Cela n'a pas été possible. Je vous remercie d'avoir bien voulu m'écouter aujourd'hui. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Christian Demuynck.

**M. Christian Demuynck.** Monsieur le ministre d'Etat, je tiens à souligner le caractère tout à fait exceptionnel des trois projets de loi dont nous sommes saisis, qui représentent un effort courageux pour moderniser et rénover l'institution de la justice. L'opinion publique y est particulièrement sensible. Les Français ont soif de justice. L'institution judiciaire va enfin pouvoir être revalorisée.

Votre projet pluriannuel s'inscrit dans le programme plus vaste de lutte contre l'insécurité décidé par le Gouvernement. Associé à d'autres projets, tel celui relatif à la police, il permettra une lutte plus efficace contre la délinquance.

J'insisterai plus particulièrement sur les mesures de prévention et de dissuasion qui pourront être déployées à l'intention des jeunes pour les empêcher de tomber, après un premier délit, dans le cercle infernal de la délinquance. Cette action doit rester une grande priorité pour les années à venir. Nous savons malheureusement que, dans les quartiers en grande difficulté, notamment en Seine-Saint-Denis, département dont je suis l'élu, trop de jeunes sont livrés à la rue. La désintégration de la cellule familiale reste une des causes principales de la dérive des jeunes, laissés sans repère, sans référence et sans autorité. Ainsi, de nombreuses cités sont devenues de véritables viviers de délinquants. La loi des bandes remplace la loi de la famille et les repères du chef, ceux du père. Dans la majorité des cas, les jeunes délinquants arrêtés savent qu'ils seront probablement relâchés sans jugement et reviendront en héros dans leur quartier.



En Scine-Saint-Denis, le procureur de la République a mis en place la procédure de traitement en temps réel qui consiste à contacter téléphoniquement le parquet des mineurs pour accélérer la prise de décision, mais surtout, s'il s'agit d'une première arrestation, à essayer de remettre le jeune sur la voie de la raison en le convoquant devant le substitut des mineurs dans un délai très rapide de dix jours. Cet entretien a pour but, a priori, de faire se peut, de le dissuader de récidiver. Dans ce département, jusqu'à présent, les enquêtes préliminaires, particulièrement longues, débouchaient sur des mesures éducatives plus théoriques que réelles et n'aboutissaient la plupart du temps à rien si ce n'est à un sentiment d'impunité total.

Le programme pluriannuel prévoit la création de 500 places en centres d'hébergement. Cela va dans le sens de la politique de réinsertion que je viens d'évoquer, politique qui cherche à recourir à des solutions intermédiaires. Mais, pour positive que soit cette mesure, il faut que le nombre des centres d'hébergement soit augmenté très sensiblement au cours des prochaines années. L'organisation de ces centres devra tenir compte des spécificités de chaque délinquant, ceux pour lesquels il reste préférable de prévoir un hébergement dans leur secteur d'habitation et ceux pour qui le déracinement est jugé indispensable.

Quoi qu'il en soit, toutes ces dispositions doivent être doublées d'une politique répressive sans faille à l'égard des jeunes qui, malgré les mesures d'encadrement social, les procédures de dissuasion et de discussion qui leur sont offertes, continuent à récidiver. Force doit rester à la loi et la justice doit se faire respecter grâce à des moyens adaptés. Les efforts importants prévus dans le programme pluriannuel, notamment l'augmentation du nombre de mesures de réparation pénale et la création de postes de magistrats supplémentaires, vont donc dans le bon sens.

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions propose en outre, à quelques aménagements près, d'étendre aux mineurs auteurs présumés d'un délit la procédure de convocation en justice de l'article 390-1 du code de procédure pénale, ce qui répond au même souci d'efficacité. Augmenter les moyens donnés à la protection judiciaire de la jeunesse est un enjeu important pour l'avenir des adolescents. Gageons que tous ces efforts se poursuivront à l'avenir et que le plan pour la justice constituera le premier pas vers une action à long terme pour stopper le développement de la délinquance. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-François Mattei.

**M. Jean-François Mattei.** Monsieur le ministre d'Etat, je veux vous entretenir d'un problème qui concerne plus particulièrement la région dont je suis l'élu.

Jusqu'en 1988, le seul organe d'appel et de cassation pour les tribunaux administratifs était le Conseil d'Etat. C'est l'encombrement de cette haute juridiction qui a conduit à la réforme mise en œuvre par le décret du 18 février 1988.

**M. Pierre Mazeaud,** président de la commission. Lui-même pris en application de la loi de 1987.

**M. Jean-François Mattei.** Le projet initial envisageait sept cours administratives d'appel, dont une dans le Nord et une dans le Midi méditerranéen. Pour des raisons budgétaires, cinq cours seulement ont été créées - à Paris, Bordeaux, Lyon, Nancy et Nantes - auxquelles les compétences du Conseil d'Etat en matière d'appel ont été transférées de manière progressive.

L'achèvement de ce transfert au 1<sup>er</sup> janvier 1995 et l'accroissement du nombre de recours - 89 p. 100 entre 1987 et 1992 - rendent urgente la création de nouvelles cours administratives d'appel. A l'occasion du projet de loi de programme - vous-même avez abordé le sujet dans votre discours introductif - est envisagée la création d'une cour administrative d'appel dans le Nord, à Douai. Vous envisagez également - je le sais pour m'en être entretenu avec vous - la création d'une cour administrative d'appel dans le Midi méditerranéen, qui couvrirait les ressorts des tribunaux administratifs de Bastia, Marseille, Montpellier et Nice. Cette création s'impose pour plusieurs raisons.

Premièrement, la situation actuelle est insupportable pour les personnes appartenant au ressort des tribunaux administratifs de Bastia et de Nice, qui doivent se rendre à Lyon, comme pour celles de Montpellier, qui doivent plaider à Bordeaux. Cette division du Midi méditerranéen est d'ailleurs illogique puisqu'il s'agit d'une zone homogène, où certaines questions contentieuses se posent avec plus d'acuité qu'ailleurs, voire de façon originale.

Deuxièmement, il existe un important déséquilibre entre les deux grosses cours d'appel, Paris et Lyon, et les autres. Avec la seule création de la cour de Douai, la situation du Nord pourrait s'améliorer, mais le déséquilibre serait encore accentué pour le Sud-Est, qui serait négligé alors qu'il représente un pourcentage important de recours en première instance. La création complémentaire de la cour du Midi méditerranéen rétablirait par contre l'équilibre au profit d'un meilleur traitement des dossiers. Avec sept cours administratives d'appel, comme prévu initialement, et si l'on excepte Paris, on obtiendrait une répartition équitable des recours : 14,5 p. 100 à Lyon, dans l'hypothèse du transfert des recours des DOM-TOM ; 9 p. 100 à Douai ; un peu plus de 15 p. 100 pour le Midi méditerranéen.

Ayant ainsi défendu la cause du Midi, mes collègues de cette région ne m'en voudront pas si je plaide maintenant pour Marseille quant au site d'implantation. Dans le cadre de l'aménagement du territoire et du projet Euro-Méditerranée, le Gouvernement consent des efforts pour cette ville sinistrée. Or on ne construit pas un grand programme d'aménagement du territoire à partir d'un projet exclusivement économique et reposant sur du tertiaire. Il faut aussi des projets culturels - ils sont prévus - et des projets institutionnels. Pour Marseille - qui souffre d'une image dont nous regrettons tous ce qu'elle est, monsieur le garde des sceaux - l'implantation, à titre symbolique, de la cour administrative d'appel serait un atout considérable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Emmanuelle Bouquillon.

**Mme Emmanuelle Bouquillon.** Monsieur le garde des sceaux, j'indique d'emblée que j'approuve les amendements adoptés par la commission des lois qui répondent à certaines des questions que l'on se posait depuis quelque temps. Leur adoption, dont je ne doute pas, donnerait des garanties en ce qui concerne tant le champ d'application de la transaction pénale que le statut, l'indépendance et l'impartialité du juge de paix.

Je relève également l'effort financier considérable qui est consenti, mais il demeure malheureusement insuffisant.

Lors d'une séance de questions au Gouvernement du mercredi, je vous ai proposé la création d'un droit de timbre sur toutes les affaires, sauf sur celles relevant de l'aide judiciaire. Vous avez répondu par la négative en

invoquant la gratuité de la justice. Pourrant, vous savez bien, monsieur le garde des sceaux, que celle-ci n'est qu'un mythe. Heureusement pour eux, les avocats ne travaillent pas gratuitement. Nous avons un choix à faire : un droit de timbre modeste, de 100 ou 150 francs, contre une justice plus rapide et plus efficace.

Il nous appartient de balayer certains mythes et de dire la vérité à nos concitoyens. Il y aura, certes, un grand débat sur cette notion de gratuité de la justice, mais il faut affirmer clairement que la justice n'est pas vraiment gratuite, à quelques exceptions près.

Je veux aussi appeler votre attention sur la refonte de la carte judiciaire afin de faire disparaître une trop grande disparité de situations entre les tribunaux, notamment les tribunaux de province, au nom de l'égalité des citoyens devant la justice.

Le dernier sujet qui me tient à cœur est la suppression de la procédure de transparence pour la nomination des magistrats. Je l'ai certes votée, comme la plupart d'entre nous, le 5 février dernier, mais je le regrette aujourd'hui. Je crois qu'à l'époque, nous n'avions pas compris le sens de cette mesure. Or les magistrats sont très attachés à cette transparence au nom du contrôle des nominations par l'ensemble des magistrats et au nom de leur indépendance. Il conviendrait de rétablir cette procédure, et je défendrai un amendement en ce sens.

Pour terminer, j'évoquerai les peines de substitution. Il est vrai que, les prisons étant surchargées, on a tendance à y recourir de plus en plus souvent, qu'il s'agisse des TIG ou, tout simplement, de la semi-liberté. Cette dernière est d'ailleurs difficile à mettre en œuvre dans des départements comme le mien où les prisons ne sont pas des établissements de proximité. La plupart du temps, les personnes bénéficiant de la semi-liberté ne peuvent pas rentrer le soir dans un établissement situé à quarante kilomètres de chez elles si elles ne peuvent disposer d'un moyen de transport.

Telles sont les quelques réflexions qu'une non-juriste voulait présenter sur des sujets auxquels mes collègues sont attachés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La discussion générale commune est close.

M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan m'a fait savoir qu'il souhaitait procéder à une mise au point.

Je lui donne la parole.

**M. Jacques Barrot, président de la commission des finances.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je ne peux laisser M. Marsaud dire - je regrette qu'il ne soit plus présent - que la technocratie se serait emparée de l'Assemblée nationale. D'ailleurs, ceux qui me connaissent savent bien que je ne suis guère suspect d'avoir succombé à ce risque. Néanmoins, je suis obligé de faire une mise au point quant à l'application de l'article 40 de la Constitution.

Comme tous mes prédécesseurs, j'applique l'article 40 de la manière la plus objective possible, sur la base des principes dégagés par trente ans de jurisprudence et confirmés par le Conseil constitutionnel chaque fois qu'il a été saisi sur ce sujet.

Des amendements tendant à instaurer de nouveaux corps de fonctionnaires ou à instituer des compléments de rémunérations créent des charges publiques évidentes et ce qui vaut pour une loi qui s'applique dans l'année.

budgetaire est, *a fortiori*, valable pour une loi pluriannuelle, les finances publiques étant concernées de la même manière et durant plusieurs années.

J'ajoute que, dans quelques jours, l'Assemblée pourra prendre connaissance d'un rapport de plus de 200 pages sur l'application de l'article 40. Je n'irai pas, chers collègues, jusqu'à vous le conseiller comme livre de chevet, mais il s'agit d'un ouvrage très fouillé, préfacé par le président de notre assemblée. Il devrait vous convaincre de l'objectivité de la commission des finances et de la continuité de la jurisprudence.

Je me permets donc très aimablement, mais très fermement, de réfuter la critique de technocratie. Cela m'a paru suffisamment important pour me conduire à faire cette mise au point et je vous remercie, monsieur le président, de me l'avoir permis.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je donne donc acte à M. Barrot de sa mise au point et je regrette que l'un de nos collègues, auteur d'un amendement déclaré irrecevable, ait tenu des propos que je juge inadmissibles.

**M. Jacques Barrot, président de la commission des finances.** Merci !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Jeune parlementaire, il a peut-être été touché par la décision de la commission des finances.

**M. Jacques Barrot, président de la commission des finances.** C'est humain !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Du moins aura-t-il appris aujourd'hui ce qu'est l'article 40 ! (*Sourires.*)

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, je ne répondrai pas en détail aux nombreuses questions qui ont été posées ; je me bornerai à formuler quelques réflexions d'ensemble.

Je tiens d'abord à remercier tous les orateurs qui se sont exprimés. La qualité et la densité des interventions ont été remarquables et je répondrai à toutes les questions qui m'ont été posées au cours de la discussion des articles.

A ceux qui ont parlé d'intransigeance, je serais tenté de répondre par la même intransigeance quant à la nécessité de regarder lucidement la réalité telle quelle est et non pas telle qu'on peut la rêver et, partant de cette réalité, examiner très pragmatiquement ce que l'on peut faire. Ainsi que l'a indiqué M. le président de la commission des lois, les projets que je vous soumetts ne répondront évidemment pas à toutes les questions, mais il constituent une première étape importante. Les dispositions qu'ils comportent - les rapporteurs l'ont souligné - permettront d'accomplir de grands progrès, à condition que chacun ait l'ambition d'avancer concrètement, ce qui, je le reconnais, peut poser problème à certains.

Le diagnostic que j'ai établi est largement partagé. Il pourrait être résumé en trois mots : la thrombose dont a parlé M. Marsaud, le sentiment d'impunité très largement répandu qu'a évoqué M. Hyster et les délais excessifs. Ce sont trois éléments dont personne n'a contesté les effets sur la situation de la justice.

Pour améliorer cette situation, la facilité aurait consisté, pour le Gouvernement, à présenter une loi de programme uniquement financière, ce qui aurait limité les difficultés.



Néanmoins, vous avez été nombreux à reconnaître qu'une réforme est nécessaire.

Certains pensent que nous sommes allés trop loin alors que d'autres regrettent que nous n'ayons pas accompli une véritable révolution judiciaire. En fait, nous avons préféré mettre en œuvre des solutions concrètes.

Sur le plan financier, monsieur Béreille, l'effort est important. N'oublions pas que le Parlement a adopté une loi de rééquilibrage des finances publiques impliquant la stabilité des dépenses. On ne peut donc pas comparer la situation actuelle - 350 milliards de francs de déficit budgétaire - avec celle qui prévalait en 1987 et 1988. Aujourd'hui, c'est le différentiel qui compte. Ainsi, proposer un doublement du rythme des créations d'emplois pour les services judiciaires ou une progression de 50 p. 100 des crédits d'équipement constitue, dans la période que nous traversons, un effort non négligeable, et je remercie tous ceux qui l'ont souligné.

La transaction pénale a été au cœur du débat et vous pouvez croire que, pour avoir longtemps siégé sur ces bancs, je vous écouterai avec attention et prendrai en considération de nombreux amendements dont l'objet - vous l'avez dit, monsieur Porcher - est d'améliorer réellement le texte.

Cela dit, je ne peux laisser passer sans réagir certaines réflexions.

Par exemple, le classement sans suite est une réalité quotidienne dont l'importance croît sans cesse. La transaction pénale devrait permettre d'en réduire le nombre tout en favorisant une indemnisation rapide et effective des victimes. Voilà le cœur du débat sur la transaction pénale.

A ce propos je réfute catégoriquement l'allégation selon laquelle, quelles que soient les solutions que nous proposerons, la transaction pénale provoquera une disparité entre riches et pauvres.

Le champ d'application de la transaction pénale est ciblé sur la petite délinquance, laquelle est très répétitive et fait souvent l'objet de classement sans suite pour des raisons d'encombrement. Ses principaux bénéficiaires seront non pas les trafiquants - ils en sont exclus - non pas ceux qui font acte de corruption, mais les hommes et les femmes qui vivent dans les quartiers difficiles, dans les banlieues défavorisées, où les taux de classement sans suite sont les plus élevés. En effet, la transaction pénale permettra souvent aux victimes issues de milieux modestes d'être indemnisées rapidement.

Telle est l'orientation de cette mesure que les amendements proposés devraient permettre d'améliorer encore.

Ainsi que je l'ai indiqué dans mon intervention liminaire, j'ai renoncé à toute mesure relative à la libération conditionnelle.

En ce qui concerne les alternatives aux petites peines, certains leur opposent le raisonnement selon lequel seule la prison serait efficace, parce que dissuasive : construisons des prisons et la délinquance diminuera. Malheureusement, l'expérience ne prouve pas la validité de ce raisonnement. Je crois que, pour des peines de quatre mois, dès lors qu'il n'y a pas récidive, la prison n'est pas nécessairement la meilleure solution pour assurer à la fois la sanction et la prévention de la récidive, donc la protection de la collectivité.

Cela dit, mesdames, messieurs les députés, je ne tombe pas pour autant dans la naïveté qui consisterait à penser que toute sanction doit être abandonnée. Mais il me semble que la création de 4 000 places de prison, de 1 200 places dans les centres de semi-liberté, de 500 places pour la protection judiciaire de la jeunesse, devrait per-

mettre d'assurer cette dissuasion avec efficacité. Dans ce domaine, la vérité se trouve non pas au milieu, mais dans la conciliation de positions qui peuvent paraître contradictoires.

Quant aux juges de paix, certains pensent que l'expérience ne tiendra pas et qu'il aurait mieux valu recruter soixante-quinze magistrats. D'autres partent du principe que nous aurions dû aller beaucoup plus loin dans cette expérience du juge citoyen, pour replacer le citoyen au centre de la justice. Je considère que chacune de ces critiques recèle une part de vérité. La meilleure solution est donc de mettre en œuvre, pendant deux ou trois ans, une expérience limitée à quelques cours d'appel. Au vu des résultats, nous verrons si nous pouvons franchir quelques pas supplémentaires.

Je répondrai, je l'ai annoncé, aux autres questions au cours de la discussion des articles, mais je tiens à souligner, monsieur le président de la commission des lois, mesdames, messieurs les députés, que le travail des commissions a été extraordinairement approfondi. Comme je ne pense pas que l'exécutif détienne seul la vérité dans ces débats de société...

*M. Jacques Barrot, président de la commission des finances et M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Très bien !*

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** ... le ministre de la justice et ancien parlementaire que je suis sera très attentif à tous les amendements que proposeront les membres de l'Assemblée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République).*

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

2

## ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion :

- du projet de loi organique n° 1333 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

- du projet de loi de programme n° 1334 relatif à la justice ;

- du projet de loi n° 1335 relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ;

Discussion générale commune.

**MM. Marcel Porcher, Jean-Pierre Bastiani et Philippe Houillon, rapporteurs,** au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 1427) ;

**M. Raymond Marcellin, rapporteur pour avis,** au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi n° 1334 (avis n° 1439) ;

**M. Yvon Jacob, rapporteur pour avis,** au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi n° 1335 (avis n° 1419).



A vingt et une heures trente, troisième séance  
publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

*(La séance est levée à douze heures quarante-cinq.)*

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

