

**ASSEMBLÉE
NATIONALE**
DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

COMPTE RENDU INTÉGRAL
DES SÉANCES DU JEUDI 29 NOVEMBRE 2001
(35^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance	8725
2 ^e séance	8753

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

82^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du jeudi 29 novembre 2001



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE Mme CHRISTINE LAZERGES

1. **Lutte contre l'impunité des auteurs d'infractions.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 8729).

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 8731)

M. Marc-Philippe Daubresse.

PRÉSIDENCE DE Mme MARIE-HÉLÈNE AUBERT

M. Marc-Philippe Daubresse,
Mme Christine Lazerges,
M. Jean-Claude Mignon.

PRÉSIDENCE DE Mme CHRISTINE LAZERGES

MM. Jean-Claude Mignon,
Patrick Braouezec,
Claude Goasguen,

Rudy Salles,
Jean-Pierre Blazy,
Dominique Raimbourg.

Clôture de la discussion générale.

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice ; M. le rapporteur, Mme la présidente.

VOTE SUR LE PASSAGE
À LA DISCUSSION DES ARTICLES (p. 8748)

MM. Renaud Donnedieu de Vabres,
Jean-Pierre Blazy,
Claude Goasguen.

L'Assemblée, consultée, décide, par scrutin, de ne pas passer à la discussion des articles ; la proposition de loi n'est pas adoptée.

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 8750).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE Mme CHRISTINE LAZERGES,
vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.
(La séance est ouverte à neuf heures.)

1

LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ DES AUTEURS D'INFRACTIONS

Discussion d'une proposition de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de MM. Jean-Antoine Leonetti, Philippe Douste-Blazy, Jean-Louis Debré et Jean-François Mattei relative au renforcement de la lutte contre l'impunité des auteurs de certaines infractions (n^{os} 3369, 3419).

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

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, Montesquieu disait : « Qu'on examine la cause de tous les relâchements et on verra qu'elle vient de l'impunité des crimes et non pas de la modération des peines. »

Cette phrase inspire la tentative que nous faisons aujourd'hui. Contrairement à ce que fait souvent le législateur, au lieu d'aggraver les peines dans un code pénal déjà riche en possibilités de sanctions, nous réfléchissons ensemble au moyen de faire en sorte que chaque infraction puisse recevoir une sanction rapide, proportionnée et adaptée.

Il est inutile de rappeler que l'insécurité croît dans notre pays. Les chiffres en attestent : ils font état d'une augmentation de 5,7 % l'année dernière et de près de 10 % sur les six premiers mois de cette année.

De plus, les Français ont souvent le sentiment que les délinquants bénéficient d'une certaine impunité.

Aujourd'hui, on constate qu'une seule infraction sur dix est poursuivie. En effet, sur 5 millions de procès-verbaux, 3,3 millions ne font pas l'objet de poursuites et, sur les 1 280 000 restants, un tiers est classé sans suite. Un faible taux bénéficie, par ailleurs, de solutions alternatives à la sanction pénale. Moins d'une infraction sur cinq est dans ce cas.

Cette impunité, dont bénéficient un grand nombre de délinquants, aggrave encore le sentiment d'injustice ressenti par les Français, démobilise les forces de l'ordre qui ont quelquefois l'impression de faire un travail inutile et incite les délinquants à la récidive.

Ce sentiment d'impunité est ressenti d'autant plus douloureusement par la victime que l'auteur de l'infraction est identifié. Chacun peut comprendre que l'on ne retrouve pas l'auteur d'un vol de voiture ou d'un cambriolage, mais il est insupportable de savoir qui a commis une infraction contre les biens ou les personnes et de le

voir se promener, voire se pavaner, en toute impunité et même éventuellement menacer sa victime si elle s'avise de porter plainte.

Et, de fait, un grand nombre de nos concitoyens renoncent à porter plainte. Ainsi, une statistique récente a fait état qu'une seule infraction sur cinq faisait l'objet d'une plainte.

De plus, la sanction, lorsqu'elle intervient, est souvent trop tardive et les délais continuent à s'allonger. Ces délais sont d'autant plus préjudiciables que le sujet est jeune car un jeune ne comprend la réponse à l'infraction que si elle est rapide. Or, pour faire comparaître un jeune devant un juge pour enfant, il faut quelquefois six mois quand ce n'est pas une année, ce qui enlève toute satisfaction à la victime de voir la sanction arriver et, en même temps, celle-ci perd toute valeur éducative.

Nous ne pouvons tolérer cette négation de l'Etat de droit car elle incite à deux phénomènes très dangereux – soit l'autodéfense, soit la résignation de la part des victimes potentielles – et rompt le pacte républicain dans ce qu'il a de plus fort et de plus sacré : le droit d'être protégé et la liberté d'aller et venir.

La proposition de loi que nous examinons ce jour a pour but de lutter plus efficacement contre l'impunité des auteurs de délits de petite et moyenne gravité et d'appliquer une sanction rapide, systématique et proportionnée.

Pour lutter contre cette impunité, nous avons imaginé de créer un conseil de la réparation pénale, présidé par le délégué du procureur, assisté des représentants de l'Etat, des collectivités, des services de la protection judiciaire de la jeunesse et d'un certain nombre de partenaires socio-éducatifs, dans chaque maison de justice et du droit, dont l'institution serait rendue désormais obligatoire.

Ce conseil serait saisi, en l'absence de décisions de la part du procureur, dans un délai de trente jours, des infractions de faible gravité commises par des primo-délinquants ou des uni-récidivistes. Ces dispositions alternatives à la sanction pénale ne peuvent à l'évidence s'adresser à des multi-récidivistes ou à des délinquants endurcis.

Le fait de cibler un type de délinquants et un type d'infraction permet de mieux cerner les possibilités de réponse que l'on peut donner. Il s'agit d'ailleurs des infractions le plus souvent classées sans suite.

J'insiste sur le fait que ce dispositif est relativement modeste et très respectueux du droit actuel. Il peut s'intégrer dans un dispositif plus large et compléter d'autres réformes permettant d'être plus efficace.

Ce dispositif ne touche pas à l'ordonnance de 1945, ne modifie pas l'échelle des peines et surtout respecte scrupuleusement la séparation des pouvoirs puisqu'il laisse à tout moment l'initiative au parquet. En effet, au moment du dépôt de plainte, le procureur est libre de sa décision, mais même passé le délai de trente jours, c'est à son délégué qu'appartient la décision et qui doit lui en rendre compte.

Par ailleurs, le procureur peut, dans la convention prévue – qui lui permet de dire dans quel délai à l'intérieur des trente jours il veut transmettre – préciser les infractions qu'il veut voir relever de cette mesure. La justice

n'est donc à aucun moment court-circuitée ou dessaisie. Seule la procédure est accélérée et orientée vers la solution de remplacement de la sanction pénale.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. L'opposition est majoritaire dans l'hémicycle ! La majorité va avoir du mal à repousser la proposition de loi !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. La présence auprès du délégué du procureur de personnes associées a pour but essentiel de faciliter la mise en place concrète des mesures décidées par celui-ci. Il ne s'agit pas du tout de se substituer à lui : la décision relève du délégué du procureur et de lui seul et il s'en acquitte en toute indépendance et impartialité. Nous constatons malheureusement que, souvent, les décisions du délégué du procureur ne sont pas mises en place faute de moyens. Le fait d'associer les collectivités territoriales, les services de l'Etat, les services sociaux, les services éducatifs et la protection judiciaire de la jeunesse permettra une mise en place rapide des mesures décidées par le délégué du procureur.

C'est dans ce sens qu'il faut, à notre avis, faire évoluer le conseil de la réparation pénale plutôt que d'y associer des notables, comme semblent le proposer certains députés de la majorité.

Franchement, madame la ministre, je ne vois pas ce que des notables viendraient faire à côté du délégué du procureur. J'espère qu'ils ne seront pas là pour influencer la décision de celui-ci. Ils ne me semblent pas non plus être d'une grande efficacité pour mettre en place les mesures décidées.

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice. De quoi parlez-vous ?

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Cela figure dans une dépêche de l'AFP, madame la ministre. Je vous la ferai passer.

M. Claude Goasguen. Il y a des notables de gauche !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Bien sûr !

M. Claude Goasguen. C'est ce que l'on appelle « la gauche caviar » !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. On peut aussi envisager de revenir à la justice royale !

Le second volet de cette proposition de loi tend à placer les maires au centre du dispositif de lutte contre l'insécurité. En effet, ces derniers président les conseils communaux de prévention de la délinquance, qui sont facultatifs, peuvent signer un contrat local de sécurité dans le cadre de la recherche de la sanction et de la coordination de celle-ci,...

M. Pierre-Christophe Baguet. Ils n'ont pas de moyens.

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. ... et un contrat relatif à l'installation d'une maison de justice et du droit. Dès l'instant où il est proposé, dans la proposition de loi, de rendre ces dernières obligatoires, il nous paraît logique que la coordination se fasse au sein d'un seul et même conseil que l'on pourrait appeler conseil que local de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité. Il permettrait de mêler prévention et sanction, qui sont souvent séparées de manière arbitraire et artificielle dans notre pays. Nous pensons qu'il n'y a pas de prévention sans sanction. Les mesures alternatives à la sanction pénale sont, de toute évidence, des mesures de sanction qui réparent, éduquent et préviennent une délinquance plus forte. En même temps, nous pensons qu'il ne devrait pas y avoir de sanctions qui ne cherchent à éviter la récidive et à remettre le délinquant sur le chemin de la citoyenneté dans le cadre républicain.

Le maire, présidant l'ensemble de ce dispositif, pourrait, toujours dans le cadre de la séparation scrupuleuse des pouvoirs, coordonner les mesures de prévention et les mesures de lutte contre l'insécurité. Il bénéficierait, au sein de ce conseil, d'informations anonymes provenant de la police et du parquet et de statistiques et serait au courant des mesures alternatives prises au sein de la maison de justice et du droit. Il disposerait ainsi d'un panorama complet de la situation et aurait donc une vision objective qui lui permettrait de répondre à ses concitoyens, de les apaiser, car la rumeur n'est pas toujours fondée en matière d'insécurité, et de leur proposer des mesures différentes ou nouvelles.

Ce conseil serait à même de repérer les quartiers dans lesquels les mesures de prévention sont insuffisantes et ont besoin d'être renforcées, et de déterminer le type de population qui doit bénéficier d'une attention particulière.

Rien n'est pire que l'ignorance – et cela vaut en matière de sécurité plus qu'ailleurs – parce qu'elle génère des fantasmes et que ces derniers conduisent généralement à l'intolérance.

Ainsi, cette proposition de loi permettra de faire reculer le sentiment d'impunité grâce à la prise de décisions de justice plus rapides et systématiques concernant des infractions souvent non punies ou punies trop tardivement. Les élus, et les maires en particulier, seront associés à la mise en place d'une justice de proximité et bénéficieront des informations nécessaires à la coordination des moyens de lutte contre l'insécurité.

Il est un dernier point que je voudrais aborder rapidement s'il me reste du temps pour ma conclusion.

Mme la présidente. Il vous reste le temps de votre conclusion, monsieur le rapporteur.

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Je vous remercie, madame la présidente.

Pourquoi faut-il légiférer ? Pourquoi sommes-nous réunis aujourd'hui ?

D'abord, il y a des arguments juridiques. La loi est normative. Dès l'instant où l'on prévoit de rendre obligatoires sur l'ensemble du territoire, parce que cela nous paraît nécessaire, les maisons de justice et du droit, les conseils de la réparation pénale et le conseil de prévention et de lutte contre l'insécurité, il faut l'inscrire dans la loi. Dès l'instant où nous en faisons une norme, il faut que celle-ci figure dans la loi.

En dehors de ces raisons juridiques, qu'on pourrait développer, il existe des raisons symboliques. Comment les questions relatives à la justice de proximité et à l'impunité des délinquants pourraient-elles être débattues en dehors de l'Assemblée nationale ? Nos concitoyens sont trop frustrés par la lenteur de la justice et les difficultés pour la mettre en œuvre pour accepter que ce ne soient pas les représentants du peuple qui en discutent. Ils ne comprendraient pas que les textes soient écrits dans le secret des cabinets ministériels.

M. Pierre-Christophe Baguet. Très bien !

M. Marc-Philippe Daubresse. C'est le bon sens !

Mme la garde des sceaux. Quel secret ?

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. La justice de proximité mérite mieux que des décrets sans débat démocratique, sans ajustements effectués par la représentation nationale.

M. Jean-Pierre Blazy. C'est le propre d'un décret !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Il y a enfin, à cette proposition de loi, des raisons techniques.

Les maisons de justice et du droit ont trois ans d'existence. Vos décrets, madame la ministre, sont aussi lents que votre justice, sinon plus.

M. Jean-Pierre Blazy. C'est vrai !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Il aura fallu attendre trois ans pour que le décret concernant les maisons de justice et du droit soit publié puisqu'il l'a été le 6 novembre dernier. Devrons-nous attendre trois ans les décrets sur les conseils de la réparation pénale ? Je crains – et c'est un euphémisme – que ce ne soit votre successeur, ou même le successeur de votre successeur, qui les publie. Entre-temps, la loi reste lettre morte.

Pour terminer, je voudrais vous faire part de deux sentiments profonds que j'ai.

L'impunité des délinquants n'entraîne pas seulement une frustration chez les victimes. Elle dénote aussi un mépris vis-à-vis des délinquants. La République qui ne punit pas ses enfants lorsqu'ils commettent des actes répréhensibles les ignore, les méprise et les abandonne. Jugeons-nous une certaine catégorie de notre population et, en particulier, notre jeunesse, à ce point irrécupérable que nous ne nous donnons même pas la peine d'essayer d'en faire des citoyens libres et responsables par l'instauration de sanctions et la définition de repères clairs qui les mènent sur le chemin de la citoyenneté ?

Seconde considération de fond : aurions-nous si peu confiance dans notre modèle républicain que nous acceptions qu'une partie de notre pays et de notre jeunesse puisse ne pas se reconnaître dans ses valeurs ?

Mesdames et messieurs les députés, la réponse est entre vos mains. Nous pouvons ensemble, ici, prouver que, lorsqu'il s'agit de l'intérêt de nos concitoyens et de l'avenir de notre jeunesse, nous pouvons nous mettre d'accord sans céder à des manœuvres politiciennes ou à des calculs indignes des idéaux que nous défendons.

Si ce texte était voté, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, nous aurions prouvé que la sécurité n'est ni de droite, ni de gauche...

M. Claude Goasguen. Elle est du centre !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. ... mais qu'elle est un droit légitime réclamé par nos concitoyens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)*

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Remarquable ! La majorité va avoir du mal à répondre !

M. Jean-Pierre Blazy. Mais nous allons répondre.

Discussion générale

Mme la présidente. Dans la discussion générale, la parole est à M. Marc-Philippe Daubresse, premier orateur inscrit.

M. Marc-Philippe Daubresse. « Nous rencontrons de sérieux problèmes de petite délinquance et d'incivilités en tout genre qui ont le don d'exaspérer la population que j'ai rencontrée à plusieurs reprises [...] Cette délinquance est le fait d'individus bien connus de nos services [...] Ils s'agissent en toute impunité malgré les procédures effectuées par nos services. Je ne peux donc compter sur une sanction en ce qui les concerne et encore moins sur une élimination temporaire de leur présence dans le quartier. Il nous reste l'occupation du terrain afin de rassurer les riverains et de leur démontrer que nous ne baissons pas les bras. »

Ce que je viens de vous lire, madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, est extrait d'une lettre à en-tête du ministère de l'intérieur adressée par un haut responsable de la police à un maire. Elle traduit le constat, intolérable dans un Etat de droit, de l'impuissance absolue d'une autorité essentielle, face à des petites et moyennes infractions qui restent non sanctionnées partout en France et qui donnent un sentiment d'impunité aux petits délinquants, d'abandon aux victimes et d'insécurité à la population tout entière.

Les élus locaux en général et les maires en particulier ne cessent de recueillir des témoignages qui vont dans le même sens.

Pendant ce temps, engagée dans la mise en œuvre ratée de la police de proximité, la police se retrouve démunie pour agir sur le terrain.

Ce constat, nous pouvons le faire dans toutes les villes de France où près de la moitié des infractions et délits constatés empoisonnent la vie de nos concitoyens et engorgent la justice de plaintes qui resteront sans suite. En matière de délinquance, la France réclame la tolérance zéro et le Gouvernement lui offre l'impunité à 95 % !

M. Jean-Pierre Blazy. Oh !

M. Marc-Philippe Daubresse. Dans ce contexte, le groupe UDF a travaillé pour proposer à la représentation nationale un texte pragmatique et efficace qui réponde concrètement aux exaspérations des Français, des forces de police et des élus locaux.

Fallait-il ici et maintenant, à quelques mois d'échéances fondamentales, faire ressurgir les vieux débats idéologiques manichéens entre prévention et répression, sécurité et liberté, droits et devoirs, alors que les fondements même de la République et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen considèrent ces notions comme étroitement liées ? Nous ne le pensons pas. Le débat sur l'autorité de l'Etat, la sécurité, la responsabilité et la citoyenneté sera au centre des prochaines campagnes électorales et les Français trancheront.

Nous nous sommes donc attachés, autour de Jean-Antoine Leonetti, à trouver une solution tout à la fois efficace et mesurée au problème posé, adaptée aux réalités de terrain, sans modifier fondamentalement les textes existants, notamment le code de la procédure pénale et l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante, avec un double souci : briser l'impunité des délinquants en France en instaurant un régime de sanctions systématiques, immédiates et adaptées, et redonner au maire les moyens de coordonner les différents outils prévus par la loi : maisons de justice, conseils de prévention de la délinquance, conseils locaux de sécurité et en les rendant obligatoires.

La proposition de loi que nous examinons ce matin, le rapporteur vient de le dire, s'attaque précisément à ces petites infractions. Il est centré sur les primo-délinquants et les récidivistes uniques, ainsi que sur les petites et moyennes infractions pénales.

La situation nationale est à cet égard véritablement alarmante. Les responsables de la police, en ce moment même, le crient dans les rues. Permettez-moi, madame la garde des sceaux, d'en brosser un rapide tableau.

La police nationale et la gendarmerie sont en crise. Ils manquent des moyens matériels nécessaires pour les aider dans leur mission. Quelques exemples : lorsqu'elle veut poursuivre des délinquants, la police ne dispose que de véhicules usagés, souvent des 306. Au Portugal, qui n'est pas un pays excessivement riche, elle est équipée de Subaru de 200 chevaux...

M. Bernard Roman, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Des Subaru ? Ce n'est pas bon pour le marché européen !

M. Marc-Philippe Daubresse. La police nationale dispose aujourd'hui d'armes de cow-boys, des Magnum 357 – qu'elle n'a pas le droit d'approvisionner en cartouches ! – alors que les délinquants disposent de pistolets automatiques à chargeurs de douze cartouches.

Quant aux moyens de renseignement de la police nationale, il est totalement impossible de les mettre en réseau. Le système de traitement des infractions constatées, le STIC, de la police n'est pas couplé avec celui de la gendarmerie, ce qui empêche l'information de circuler. Ce STIC, par un décret du 5 juillet 2001, a été vidé de sa substance puisqu'il ne prend pas en compte les procédures qui n'ont pas forcément abouti. C'est ainsi qu'un commissaire de police du centre de la France – c'est lui qui me l'a raconté – a failli recruter un adjoint de sécurité qui avait fait l'objet d'une trentaine de procédures, mais qui bénéficiait d'un casier vierge, grâce à l'amnistie. Il ne figurait donc pas dans les fichiers du STIC, auquel la police n'a du reste pas accès pour les enquêtes administratives, ce qui est un comble ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Voilà, madame la garde des sceaux, où en sont notre police et notre gendarmerie.

Quant à la justice, elle n'a pas davantage les moyens, vous le savez bien, de faire face à ces nouvelles formes de délinquance. La lenteur de la machine judiciaire est un mal néfaste pour la lutte contre l'insécurité, car elle nourrit l'incertitude pour la victime et prolonge l'absence de sanction pour le coupable.

(*Mme Marie-Hélène Aubert remplace Mme Christine Lazerges au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE Mme MARIE-HÉLÈNE AUBERT, vice-présidente

M. Marc-Philippe Daubresse. L'absence de réponse ou la réponse inadaptée ont la même portée négative. Il existe donc, le rapporteur l'a souligné à l'instant, un véritable problème au niveau de l'appréciation par le représentant du parquet des suites à donner aux dénonciations et aux plaintes. Et les motifs évoqués ne sont pas liés à des plaintes abusives ou des difficultés d'ordre juridiques ; ils tiennent essentiellement à des raisons administratives.

Démoralisation de nos services d'ordre, lenteur et inadaptation de la justice, mécontentement croissant de nos concitoyens : voilà pourquoi nous voulons réagir aujourd'hui, mais de manière mesurée, par un texte qui n'a rien de partisan, en offrant la possibilité à toute la représentation nationale d'avancer concrètement sur un sujet majeur qui touche les Français.

Cette proposition de loi consiste donc à améliorer la prévention et les réponses apportées à la délinquance de proximité en ayant recours aux modes alternatifs de règlement en matière pénale, en les appliquant aux personnes qui reconnaissent avoir commis pour la première ou la seconde fois une infraction visée à l'article 41 du code de procédure pénale.

On nous a reproché d'instaurer dans cette proposition de loi un conseil de la réparation pénale dans les seules agglomérations de plus de 50 000 habitants. Ce seuil de 50 000 habitants peut être évidemment discuté, mais il tient compte de la loi Chevènement qui a suscité la création de nombreuses agglomérations, échelon pertinent dans la lutte contre la délinquance, mais également de la

loi Vaillant sur la démocratie de proximité, en cours d'examen, dans laquelle ce même seuil a été retenu pour les conseils de quartier. Si donc l'on nous fait valoir que la sécurité ne s'arrête pas aux villes de 50 000 habitants, nous pouvons répondre qu'il en est de même pour la démocratie...

M. Jean-Pierre Blazy. C'est une évidence, la sécurité !

M. Marc-Philippe Daubresse. C'est une évidence.

On peut donc discuter du seuil, mais discutons-en dans les deux cas.

Ces mesures ont comme principaux traits l'adaptabilité aux circonstances actuelles : la rapidité, la diversité des solutions individualisées, la proximité et surtout la réponse aux classements sans suite qui institutionnalisent cette impunité.

Le groupe UDF considère également qu'il faut impliquer les élus locaux dans ce combat quotidien contre l'insécurité qui touche leurs administrés, et ce d'autant plus que la police de proximité, pour reprendre une phrase d'un syndicaliste de la police, fut une bonne idée, mais sa mise en place un véritable fiasco.

La circulaire du 28 octobre 1997 et la loi du 15 avril 1999 ont tenté d'adapter les mesures de sécurité au terrain en impliquant davantage les acteurs sociaux, mais ces deux textes ont surtout montré l'incapacité du Gouvernement à mettre en place une police de proximité efficace et à juguler l'augmentation de la délinquance.

On peut à cet égard se référer à deux modèles étrangers intéressants : celui du Québec, où a été mise en place depuis dix ans une véritable police de proximité qui a obtenu des résultats, en particulier parce que l'une des premières mesures retenue a précisément consisté à instaurer une réparation pénale, ce qui a eu pour effet immédiat de désengorger les tribunaux et de permettre aux policiers de travailler en collaboration beaucoup plus étroite avec d'autres autorités, en particulier le maire et la justice. Plus près de nous, à Amsterdam, un conseil se réunit tous les mois autour du maire pour faire le point sur la délinquance, réorienter la prévention et adapter les mesures pénales à appliquer.

C'est précisément ce que nous voulons faire par cette proposition de loi : définir l'action de prévention, proposer et évaluer les mesures alternatives au traitement pénal des petites et moyennes infractions et effectuer un suivi statistique de l'évolution de la délinquance. Il n'y a là rien de partisan.

Ce que nous vous proposons aujourd'hui, sans tomber dans un débat idéologique, c'est de faire une avancée raisonnable mais dont l'impact sur les populations serait très rapide et surtout très visible, car il mettrait un terme à l'impunité des délinquants, au sentiment d'abandon des victimes et au constat d'impuissance des pouvoirs publics. Certains la trouveront trop modeste, d'autres noieront le problème en proposant d'agir par décret. Mais dès lors qu'il s'agit de rendre obligatoires et systématiques certains dispositifs, il faut agir par la voie législative.

Tout cela, reconnaissez-le, est frappé au coin du bon sens. Nous attendons donc de vous aujourd'hui des réponses concrètes et non des propos dilatoires. Oui ou non, voulez-vous supprimer avec nous les zones de non-droit dans notre pays ? Oui ou non, voulez-vous restaurer avec nous le droit à la sûreté prévue par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ?

M. Renaud Donnedieu de Vabres. La réponse va vous gêner !

M. Bernard Roman, *président de la commission*. La question est un peu caricaturale !

M. Marc-Philippe Daubresse. Oui ou non, voulez-vous supprimer l'impunité dont jouissent aujourd'hui une petite minorité de délinquants qui empoisonnent la vie d'une grande majorité de gens honnêtes? Oui ou non, voulez-vous qu'il y ait en France des citoyens libres dans des villes sûres? Nous attendons avec intérêt votre réponse. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Bernard Roman, président de la commission. C'est faible!

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Vous êtes coincés, c'est sûr! Heureusement pour vous qu'il y a les décrets, les règlements et tout le reste... le vertige des plumes d'oie!

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Lazerges.

Mme Christine Lazerges. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, l'exposé des motifs de la proposition de loi que nous examinons ce matin est à bien des égards fort intéressant (*Ah! sur divers bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants*) et nous partageons très largement le constat fait.

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Cela commence plutôt bien...

M. Bernard Roman, président de la commission. Vous voyez!

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Mais le pire est à venir!

Mme Christine Lazerges. Oui, la montée de la délinquance figure aujourd'hui au premier rang des préoccupations légitimes des citoyens.

M. Rudy Salles. Vous ne pouvez pas nier cette montée, les statistiques la prouvent!

Mme Christine Lazerges. Oui, l'absence de réponse pénale ou une réponse trop tardive alimentent le sentiment d'impunité chez les auteurs des faits et accroît le sentiment d'insécurité.

M. Rudy Salles. C'est le bilan du Gouvernement!

Mme Christine Lazerges. Oui, il faut arriver à mieux conjuguer prévention et répression.

M. Rudy Salles. Et c'est un bilan accablant!

Mme Christine Lazerges. Oui, il faut des observatoires de la délinquance. Je plaide pour cela depuis des années et M. Leonetti a raison d'en reparler.

M. Rudy Salles. Mais c'est vous qui êtes au pouvoir!

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Plus pour longtemps!

M. Claude Goasguen. C'est vous la majorité!

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Que ne l'avez-vous fait!

M. Claude Goasguen. Il est bien tard!

Mme Christine Lazerges. Il faut, disais-je, des observatoires de la délinquance qui permettront d'avoir une connaissance fine, précise, de cette délinquance et de son évolution dans tel ou tel quartier ou dans tel ou tel territoire.

Oui, il faut absolument favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement en matière pénale. Mais je rappelle à ce sujet que les trois grands textes en la matière ont été proposés par un gouvernement de gauche: la loi

du 11 juin 1983 sur les peines de substitution à l'emprisonnement, la loi du 4 janvier 1993 introduisant la médiation pénale en direction des majeurs dans l'ancien article 41, sixième alinéa, du code de procédure pénale,...

M. Marc-Philippe Daubresse. C'est la loi Méhaignerie!

Mme Christine Lazerges. Non, la loi du 4 janvier 1993 n'est pas la loi Méhaignerie, monsieur Daubresse!

M. Jean-Pierre Blazy. Il ne faut pas se tromper, quand même!

M. Rudy Salles. C'était avant la débâcle!

Mme Christine Lazerges ... ainsi qu'un article 12-1 qui crée les activités de réparation pour les mineurs, dans l'ordonnance du 2 février 1945.

M. Marc-Philippe Daubresse. Mais est-ce appliqué?
Mme Christine Lazerges. Oui, il est largement appliqué.

Enfin, la loi du 23 juin 1999, d'abord intitulée « loi sur les alternatives aux poursuites », puis, ce qui prouve à quel point ce souci est permanent, « loi renforçant l'efficacité de la procédure pénale », a introduit la composition pénale ou judiciaire et diverses alternatives nouvelles aux poursuites.

C'est dire combien ce gouvernement a le souci de l'efficacité. Oui, il faut lutter contre les classements sans suite.

M. Rudy Salles. C'est la méthode Coué!

Mme Christine Lazerges. Sur ce point encore, M. Leonetti a raison: les classements sans suite dans les affaires élucidées sont inexplicables.

M. Marc-Philippe Daubresse. Je ne vous le fais pas dire!

Mme Christine Lazerges. En bref, notre accord sur le diagnostic posé dans l'exposé des motifs est entier.

Je n'en dirai peut-être autant sur le titre de la proposition de loi, que je trouve personnellement flou: « renforcement de la lutte contre l'impunité des auteurs de certaines infractions ». Et pour les autres? Tant pis pour l'impunité... Mais c'est un détail.

En revanche, les moyens proposés pour parvenir aux fins que nous partageons ne me paraissent pas pour certains relever de la compétence du législateur, mais du pouvoir réglementaire. D'autres me paraissent carrément contraires aux exigences de notre Constitution et des textes composant ce que l'on a coutume d'appeler le bloc de constitutionnalité. D'autres encore me semblent insuffisamment pertinents pour parvenir aux fins souhaitées. De tout cela, je vais m'expliquer précisément, en reprenant la proposition de loi article par article.

L'article 1^{er} propose d'instituer une maison ou une antenne de justice dans toutes les communes ou établissements publics de coopération intercommunale comportant plus de 50 000 habitants. Quelle méconnaissance du terrain, mais aussi quelle rigidité!

Méconnaissance du terrain: vous avez indiqué tout à l'heure, monsieur Leonetti, que les maisons de justice existaient depuis trois ans. Ce n'est pas vrai. Elles existent depuis dix ans.

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Elles existent depuis trois ans dans la loi!

Mme Christine Lazerges. Dans notre pays, il y a des choses qui se font, des initiatives qui donnent lieu à des réalisations avant même que n'interviennent une circulaire, un décret, un texte de loi. Et je veux rendre ici hommage aux magistrats qui, il y a bien dix ans et non trois, ont mis en place les premières maisons de justice et du droit...

M. Bernard Roman, *président de la commission*. Très bien !

M. Marc-Philippe Daubresse, M. Rudy Salles et M. Claude Goasguen. Combien y en a-t-il eu ?

Mme Christine Lazerges. ... et pas forcément dans les seules agglomérations de plus de 50 000 habitants. Au demeurant, peu importe, puisque nous sommes dans le domaine réglementaire.

M. Claude Goasguen. Et vous tenez à y rester !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Ce qui n'est pas interdit est permis.

Mme Christine Lazerges. Quant à votre échelon, les agglomérations de 50 000 habitants, il n'a pas de sens. Mais je ne suis pas la seule à la penser : vous-même en commission des lois assez reconnu qu'il était bien rigide.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Faites un amendement, cela ne pose pas de problème !

M. Marc-Philippe Daubresse. Vous critiquez, mais vous ne proposez rien !

Mme Christine Lazerges. Dans la circonscription, nous avons une remarquable maison de la justice et du droit qui répond à toutes les attentes, située dans une commune de 22 000 habitants.

M. Rudy Salles. Prenons ce seuil au moins pour commencer !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Proposez un chiffre !

Mme Christine Lazerges. Justement, je ne propose pas de chiffre. On doit pouvoir installer une maison de la justice et du droit chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

M. Claude Goasguen. Mais ce n'est pas obligatoire !

Mme Christine Lazerges. On en compte plus d'une cinquantaine aujourd'hui ; il faut effectivement aller plus loin. Mais vous voudriez les réserver aux communes de plus de 50 000 habitants, c'est-à-dire à celles qui disposent d'un tribunal d'instance ou d'un tribunal de grande instance, en d'autres termes, celles précisément par lesquelles il ne fallait pas commencer... Mais c'est un détail : le fait est que votre article 1^{er} est trop rigide et nous en sommes tous d'accord.

M. Marc-Philippe Daubresse. Faites un amendement !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Mettons au point une planification !

Mme Christine Lazerges. L'article 2 propose, et vous y êtes longuement revenu dans votre intervention, monsieur Leonetti, de créer dans chaque MJD ou antenne de maison de justice un conseil de la réparation pénale chargé de mettre en place les mesures alternatives aux poursuites pénales proprement dites. Ce conseil serait présidé par le délégué du procureur. Pour commencer, une telle instance devrait, à l'évidence, être présidée par un substitut du procureur et non un délégué du procureur. De surcroît, tel qu'il est composé, ce conseil de la réparation pénale n'aura pas le pouvoir de garantir sur le terrain, au quotidien, l'accompagnement et l'effectivité de la mesure de réparation prononcée à l'encontre du mineur ou du plus ou moins jeune majeur.

M. Marc-Philippe Daubresse. Cela fonctionne pourtant ailleurs !

Mme Christine Lazerges. Le problème, et tous ceux qui sont sur le terrain le savent, n'est pas tant celui du prononcé des mesures de réparation. On en prononce de plus en plus...

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Mais elles ne sont pas exécutées !

Mme Christine Lazerges. Le nombre de prononcés a été décuplé. Le problème, c'est leur mise en œuvre, c'est le suivi de celui qui s'est vu infliger une mesure de réparation.

M. Marc-Philippe Daubresse. Mais non !

Mme Christine Lazerges. Et quand je parle de mise en œuvre, il faut comprendre mise en œuvre rapide.

A mon sens, chaque maison de justice et du droit doit être animée par un comité de pilotage présidé par un magistrat, je le répète. J'ai parlé d'un magistrat du siège tout à l'heure, mais ce ne serait pas grave si c'était un magistrat du parquet.

M. Claude Goasguen. Ils sont débordés !

Mme Christine Lazerges. Ce comité de pilotage a dans ses missions une partie de celles que vous voudriez conférer à votre conseil de la réparation pénale, mais il en a d'autres. Il a notamment pour rôle de dynamiser, de coordonner toutes les activités de la maison de justice et de droit, pas seulement la réparation pénale. Dans le domaine de l'aide aux victimes en particulier, nombre de maisons de justice et du droit effectuent un travail remarquable.

En réalité, pour la réparation pénale, il faudrait pouvoir s'appuyer sur des associations habilitées à cet effet, à l'image de ce que les Pays-Bas ont admirablement réussi à mettre en place. J'appelle de mes vœux, à cet égard, un décret instituant un bureau de la réparation pénale au ministère de la justice. En 1983, on a créé un bureau des victimes et c'est à partir de ce bureau qu'est montée en puissance une politique nationale de l'aide aux victimes.

M. Marc-Philippe Daubresse. Ce n'est pas seulement un bureau qu'il faut !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Cela n'a rien à voir avec la justice de proximité !

M. Claude Goasguen. C'est un gag !

Mme Christine Lazerges. Non, ce n'est pas un gag ! C'est le bureau des victimes au ministère de la justice qui a initié toute la politique de l'aide aux victimes en France en suscitant la création d'un réseau national d'aide aux victimes.

M. René Couanau. Commencez par le bas !

Mme Christine Lazerges. Il faut une ligne budgétaire qui permette à des associations de suivre au quotidien ceux qui sont condamnés à la réparation pénale, de les accompagner. Cela doit être coordonné, non pas par un délégué du procureur, mais par le procureur lui-même ou l'un de ses substituts.

M. Claude Goasguen. On tombe dans l'article 40 !

Mme Christine Lazerges. L'article 3, en proposant la substitution du conseil de la réparation pénale aux autorités de justice en l'absence de décision du procureur de la République dans un délai de trente jours à compter de la réception de la plainte ou de la dénonciation, se met carrément hors la loi constitutionnelle et contrevient aux principes fondamentaux du droit. Seule une régulière saisine du délégué du procureur par le procureur lui-même serait envisageable...

M. Marc-Philippe Daubresse. Cela ne marche pas !

Mme Christine Lazerges. ... mais non pas une substitution d'une instance laïque – c'est le terme que l'on emploie – à la justice pénale.

L'article 4 réinstitue, sous le nom de conseil local de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, les CCPD – conseils communaux de prévention de la délinquance –, bien connus, institués par voie régle-

mentaire par un décret du 8 juin 1983. Le texte que vous proposez, monsieur Leonetti, est tellement proche du texte du décret du 8 juin 1983, à une virgule près, qu'on se demande si vous ne l'avez pas simplement réécrit.

Je souhaiterais une révision du décret de 1983 afin de mieux articuler contrat local de sécurité, formule contractuelle, et conseil communal de prévention de la délinquance, instance partenariale dont la mission est justement de participer à la préparation, au suivi et à l'évaluation du contrat local de sécurité.

Aux rencontres nationales des acteurs de la ville, organisées par le ministère de la ville et le conseil national des villes, en mars 1999 à Montpellier, un certain nombre de choses ont été dites à ce sujet et sont publiées dans des actes qui indiquent bien comment articuler l'ensemble. Il faudrait ajouter une articulation, monsieur Blazy, avec les cellules de veille éducative, dispositif très précis, très ponctuel de suivi de mineurs particuliers.

M. Jean-Pierre Blazy. Pourquoi pas ?

Mme Christine Lazerges. En résumé, mieux parvenir à prévenir et à punir la petite délinquance au niveau local suppose des cellules de veille éducative, des CCPD, une bonne coordination avec les contrats locaux de sécurité, de vrais comités de pilotage des maisons de justice et du droit. Tout cela, nous avons véritablement ensemble la volonté politique de le réaliser...

M. Marc-Philippe Daubresse. Qu'attendez-vous ?

Mme Christine Lazerges. Nous nous y acharnons.

M. Rudy Salles. On voit les résultats !

M. Marc-Philippe Daubresse. Cela fait tout de même quatre ans que vous vous y acharnez !

Mme Christine Lazerges. Cela suppose enfin un réseau national décliné localement d'associations habilitées par la justice pour mettre en œuvre des mesures de réparation pénales et venant compléter le dispositif existant. La PJJ fait de très bonnes choses en ce domaine mais ne peut pas tout faire.

Pour un mineur ou pour un jeune majeur, la réparation pénale est, de l'avis de tous les spécialistes, la réponse à la commission d'une infraction qui participe le mieux à la socialisation de son auteur...

M. Marc-Philippe Daubresse. C'est universitaire !

Mme Christine Lazerges. ... qui lui permet de bien prendre conscience de sa responsabilité sociale à l'égard d'une société qui, souvent, est une société d'exclusion pour les mineurs les plus en difficulté, une société que nous voudrions d'inclusion. Nous voudrions que chacun trouve sa place, et la réparation pénale peut y participer.

M. Marc-Philippe Daubresse. Il faut voter la proposition !

Mme Christine Lazerges. Parce que le texte même de la proposition de loi de M. Leonetti ne nous paraît pas répondre à des objectifs que nous partageons, le groupe socialiste ne pense pas utile que l'on passe à l'examen des articles.

M. Jean-Pierre Blazy. Très bien !

M. Rudy Salles. C'est scandaleux ! L'initiative parlementaire est bafouée !

M. Philippe Douste-Blazy. Les élections jugeront !

M. Marc-Philippe Daubresse. On le fera savoir ! Comptez sur nous !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Mignon.

M. Jean-Claude Mignon. Madame la présidente, madame la ministre, chers collègues, l'insécurité, que vous le vouliez ou non, est bien une réalité et non un senti-

ment pour nos concitoyens. C'est d'ailleurs la première préoccupation de la très grande majorité d'entre eux et il est donc tout à fait légitime que ceux qui les représentent ici sur ces bancs se saisissent de ce grave problème de société qui nous interpelle tous, et tentent de le résoudre avec mesure.

(Mme Christine Lazerges remplace Mme Marie-Hélène Aubert au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE Mme CHRISTINE LAZERGES, vice-présidente

M. Jean-Claude Mignon. Mesure, justesse, équilibre, tels sont les objectifs poursuivis par l'excellente proposition de loi de Jean-Antoine Leonetti que nous examinons aujourd'hui.

Ce texte institue tout d'abord, au sein des maisons de justice et du droit, un conseil de la réparation pénale chargé de mettre en place, pour les personnes reconnues coupables pour la première ou la seconde fois de délits mineurs, des mesures alternatives de traitement pénal.

Ces mesures n'interviennent qu'en l'absence de décision du procureur de la République sur la suite donnée à l'affaire dans un délai maximum de trente jours à compter de la réception de la plainte. Elles seront décidées par le délégué du procureur de la République qui préside cette instance. Il ne s'agira donc pas pour les maires ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale qui siègent au sein de ces conseils de se substituer à la justice.

Cette justice de proximité apportera, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, une réponse rapide et adaptée aux actes de petite et moyenne délinquance.

Le conseil de la réparation pénale, évoqué par le chef de l'Etat dans son discours du 14 juillet dernier, répond enfin à ceux et à celles que l'on oublie trop souvent dans les médias, je veux parler, bien sûr, des victimes.

Ces victimes le sont doublement. Au traumatisme de l'agression physique, au vol ou à la détérioration de leur bien, s'ajoute parfois, souvent, l'incompréhension face à ce qu'elles considèrent comme un déni de justice : le classement sans suite. Ainsi, pour la seule année 2000, 413 876 affaires ont été classées sans suite, soit plus de 32 %. Selon le rapport annuel de la politique pénale, ce classement sans suite est essentiellement justifié par la faible gravité des faits ou l'absence d'antécédent judiciaire chez l'auteur présumé de l'infraction.

La justice fait ce qu'elle peut avec les moyens qu'on lui octroie et, vu son engorgement, elle ne peut souvent que classer sans suite les « petites » affaires, mais cette absence de réponse renforce le sentiment d'impunité de l'auteur de l'infraction et ne peut que décrédibiliser la police et la justice, donc l'Etat.

Il faut tout mettre en œuvre pour que, quelle que soit l'infraction commise, il y ait une réponse adéquate et proportionnée. Il faut également réduire le délai entre l'infraction et la sanction et, surtout, sanctionner dès la première infraction. La sanction a une valeur pédagogique. Elle est un repère pour des jeunes qui n'en ont plus depuis longtemps.

Il faut également élargir la gamme des réponses en allant de la plus éducative à la plus répressive, en s'inspirant, par exemple, des modèles britannique ou espagnol qui prévoient toute une batterie de mesures : de la simple admonestation en passant par les travaux d'intérêt général à l'interdiction pour le mineur de fréquenter certains endroits criminogènes ou de s'absenter de son lieu de résidence sans autorisation préalable.

En Grande-Bretagne, madame la garde des sceaux, le gouvernement de Tony Blair a engagé une politique rigoureuse contre la criminalité des jeunes depuis 1998.

M. Marc-Philippe Daubresse. Il ose !

M. Jean-Claude Mignon. Oui, il ose !

Il a ainsi supprimé la présomption d'irresponsabilité pour les mineurs de dix à quatorze ans, mis en place un couvre-feu dans les zones dites sensibles et créé des centres de détention réservés aux mineurs.

En Espagne, un jeune peut être contraint à effectuer une permanence chez lui du vendredi soir au dimanche soir pendant plusieurs semaines et n'être autorisé à quitter le domicile familial que pour réaliser des travaux socio-éducatifs imposés par le juge.

Toutes ces mesures peuvent être adaptées en France s'il existe une réelle volonté politique et, surtout, la volonté de s'émanciper du schéma angélique qui consiste à considérer le délinquant d'abord comme une victime de la société et la sanction comme une réponse ringarde et réactionnaire.

La proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui institue par ailleurs un conseil local de prévention de la délinquance et de la lutte contre l'insécurité présidé par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale.

En vertu de l'article 16 du code de procédure pénale, le maire a la qualité d'officier de police judiciaire et exerce ce pouvoir de police sur le territoire de sa commune sous le contrôle étroit du préfet et du procureur de la République, garants du contrôle de légalité. Il n'est donc pas choquant que le maire puisse assurer la coordination des divers acteurs de la sécurité de proximité au sein de cette nouvelle entité.

Ce conseil local de prévention se rapproche du conseil de sécurité de proximité proposé par le RPR dans le cadre d'un forum que j'ai eu l'honneur de présider en mai dernier.

Son rôle va bien au-delà de ce que la loi sur la sécurité quotidienne propose aux maires. Le conseil prendrait, en effet, l'initiative d'élaborer des programmes d'action en fédérant les compétences des femmes et des hommes de terrain. L'évaluation des programmes d'action par un observatoire de la délinquance, institué au sein des conseils, permettrait de faire évoluer plus rapidement les dispositions prises en fonction des résultats obtenus. Parce qu'il ne peut y avoir de réponse unique au problème de la délinquance, il faut plus de souplesse et de déconcentration.

Permettre aux élus de coordonner la politique de sécurité ne signifie nullement municipaliser la police nationale, qui doit rester une compétence régaliennne.

M. Jean-Pierre Blazy. Ce n'est pas une idée de droite !

Il s'agit de reconnaître que, compte tenu de leurs compétences multiples en matière de police, mais aussi en matière scolaire, sociale, de logement, d'urbanisme, de transport, les élus peuvent être le pivot central et légitime d'un véritable partenariat en matière de sécurité.

M. Jean-Pierre Blazy. Nous sommes d'accord !

M. Jean-Claude Mignon. Je vous citerai simplement les propos de M. le maire d'Evry, que vous connaissez, lors des « Rencontres nationales sur la sécurité » organisées par le Parti socialiste qui se sont déroulées dans sa ville, le 27 octobre dernier. Il s'exprimait de la façon suivante : « Il faut faire du maire le pivot autour duquel s'organise la politique de sécurité au niveau local en coordination avec la police et la justice. »

M. Jean-Pierre Blazy. Le pivot, ce n'est pas le shérif !

M. Jean-Claude Mignon. Qui vous parle de shérif ? Je suis maire d'une ville depuis plus de dix-huit ans, j'ai toujours refusé d'avoir une police municipale.

M. Jean-Pierre Blazy. Je ne vous fais pas de procès d'intention !

M. Jean-Claude Mignon. Peut-être, mais personne n'a proposé de municipaliser la police nationale. C'est une vue de l'esprit !

M. Jean-Pierre Blazy. Si, regardez certaines propositions de l'opposition ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Jean-Claude Mignon. C'est une interprétation.

M. Jean-Pierre Blazy. Lisez les textes !

M. Jean-Claude Mignon. Non seulement nous connaissons les textes, mais nous avons grandement participé à leur rédaction !

M. Rudy Salles. Apprenez à lire, monsieur Blazy !

M. Jean-Claude Mignon. Exactement !

Nous ne disons rien d'autre, madame la ministre, que ce qui a été dit par M. le maire d'Evry. Arrêtez par conséquent de présenter les nombreuses propositions qui sont faites par l'opposition comme étant démagogiques, voire dangereuses.

Je peux vous rejoindre lorsque vous dites que la sécurité n'est ni de droite ni de gauche mais une valeur républicaine. Vous souhaitez donner un second souffle à votre politique, qui en a certes besoin pour une mobilisation générale contre l'insécurité. Alors démontrez votre attachement aux valeurs républicaines en adoptant, avec nous, cette proposition de loi, qui, comme je l'ai dit en introduction, constitue non pas la réponse qui va du jour au lendemain résoudre le problème de l'insécurité mais une réponse équilibrée, modérée à certaines attentes des Françaises et des Français.

Le groupe RPR, vous l'avez compris, votera ce texte avec enthousiasme et nous remercions M. Leonetti d'avoir rédigé une telle proposition. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme la présidente. La parole et à M. Patrick Braouezec.

M. Patrick Braouezec. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi de l'opposition, autour de la lutte contre l'impunité, est un thème.

M. Francis Hillmeyer. Oh !

M. Patrick Braouezec. Personne n'est dupe, et les députés communistes moins que quiconque, du caractère politicien de la démarche. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Lamentable !

M. Patrick Braouezec. Vous souhaitez, mesdames, messieurs de l'opposition, exploiter le malaise de la police et les peurs, comme ce fut le cas avec votre proposition du 11 octobre dernier sur la justice des mineurs.

Les démocrates de bonne volonté savent que l'on ne se livre jamais impunément à de tels jeux. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Pourtant, il faut regretter que le recours à l'article 94 du règlement ne nous permette pas d'examiner et de discuter le détail du texte.

Le contenu de la proposition apparaît en effet relativement modéré et éloigné d'une logique purement sécuritaire.

M. Claude Goasguen. Voilà !

M. Patrick Braouezec. Il reflète le pragmatisme d'élus qui, localement, connaissent le besoin de prévention...

M. Claude Goasguen. Très bien.

M. Patrick Braouezec. ... et tranche avec le bon vieux débat truqué sur la sécurité que l'opposition s'évertue au niveau national et médiatique à remettre sur le devant de la scène.

M. Jean-Pierre Blazy. Très bien.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ce n'est pas nous le mettons sur le devant de la scène !

M. Patrick Braouezec. Ainsi, le premier et principal objectif de cette proposition qui est d'améliorer la prévention et les réponses apportées à la délinquance de proximité en favorisant le recours aux modes alternatifs de règlement en matière pénale, est, je pense, pleinement partagé sur l'ensemble des bancs de l'Assemblée. C'est à l'unanimité que le Parlement avait adopté le 4 janvier 1993 la mesure de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité.

Mieux, la mesure la plus visible de cette proposition, à savoir l'instauration de maisons ou d'antennes de justice et du droit dans les communes ou agglomérations de plus de 50 000 habitants s'inscrit dans le plan et la logique du Gouvernement. En juin dernier, les ministres de la justice et de la ville ont conjointement annoncé la création de cent points supplémentaires d'accès au droit pour compléter le réseau actuel. Votre proposition de les généraliser correspond donc à la tendance à l'œuvre, que les députés communistes souhaitent voir amplifiée et accélérée.

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

Le problème, c'est que, là encore, l'opposition n'est pas crédible. La généralisation des maisons de la justice et du droit suppose une ambition budgétaire dont l'opposition n'a jamais fait preuve en la matière.

Ce texte est même en retrait par rapport à la situation, pourtant très imparfaite, de la communauté d'agglomération à laquelle appartient la ville de Saint-Denis. Depuis 1997, une maison de la justice et du droit a été ouverte à Aubervilliers et une autre à Epinay-sur-Seine. Une antenne, très attendue et nécessaire, est programmée depuis peu à Saint-Denis dans le cadre du contrat local de sécurité. Elle ouvrira en 2002. Mais rien n'avait été fait avant 1997.

Vous proposez la création de conseils de la réparation pénale au sein des maisons de la justice. Là encore, vos positions sur la valeur éducative de la sanction permettant la réinsertion ne doivent pas susciter de polémique artifi-

cielle. Votre volonté d'associer de plein droit le maire passe pourtant à côté de ce qui doit être la priorité d'une réelle justice de proximité. Ce qui manque aujourd'hui, ce n'est pas que les élus locaux disent leur mot sur l'action de justice au détriment de son indépendance, ce sont des magistrats présents sur place et donc des postes spécifiques.

Pour une justice de proximité, pour faire reculer le nombre de classements sans suite, il faut d'abord et avant tout des juges plus proches, mais aussi plus présents et impliqués dans la vie de la cité. Il faut aussi des moyens qui ne soient pas un simple saupoudrage, un effort de transparence et de communication de la part de la justice sur son action à l'égard de ses partenaires pour permettre une prise en charge collective. Il y a d'abord un problème de délais et d'information. La lenteur est le premier grief des citoyens envers la justice. Le traitement en temps réel pour la petite délinquance progresse. Il améliore la transparence de l'action judiciaire et combat le sentiment d'impunité, tant à l'égard des victimes qu'à l'égard des auteurs. Il ne peut s'agir de la seule réponse par souci de la défense et des parties civiles. Souvent le cliché « la police arrête, la justice relâche » ne correspond pas à la réalité d'une comparution prochaine. La circulaire du ministère sur la publicité des suites données devra faire ses preuves.

La rapidité exige le recours à des réponses alternatives aux poursuites, médiation, classement sous conditions ou rappel à la loi. Ces mesures nécessitent une confiance mutuelle entre partenaires. Ici, les maires et les collectivités ont un rôle réel à jouer en accueillant et encadrant beaucoup plus de personnes soumises à mesures de réparation.

La justice manque souvent de débouchés et de visibilité pour le suivi de ses décisions qui mettent l'accent sur la dimension éducative de la justice, dont l'objectif n'est pas seulement la répression mais surtout la prévention de la récidive et la réparation offerte aux victimes.

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

L'incarcération n'est pas le mode normal de la justice pénale. Le recours aux travaux d'intérêt général est encore trop rare, notamment pour les mineurs. Quand un mineur a passé un mois à balayer une cage d'escalier dégradée ou à travailler à un projet collectif, il ne revient pas dans son quartier en caïd endurci comme c'est souvent le cas à la sortie de prison. Les TIG ont également l'avantage de permettre le dialogue entre les victimes et les auteurs. Ils fournissent souvent à ces derniers un premier contact avec le monde du travail - on peut d'ailleurs le regretter - et confèrent à la sanction un aspect positif.

M. Claude Goasguen. Ce n'est pas le sujet !

M. Patrick Braouezec. Ce n'est peut-être pas le sujet mais c'est ainsi que j'entends le traiter. (*Sourires.*)

M. Claude Goasguen. C'est un permanent qui a rédigé l'intervention.

M. Patrick Braouezec. Ce faisant, ils soulignent les ravages de vingt années de chômage de masse et de plans sociaux. Souvent le TIG suscite un réel espoir d'accès à l'emploi et une candidature que la collectivité ou l'association d'accueil peut rarement satisfaire.

Il faut également développer les partenariats au travers des contrats locaux de sécurité ou des comités communaux de prévention de la délinquance, les CCPD. Un réel effort de transparence et de confiance reste à faire entre partenaires. A cet égard, la proposition d'observatoires locaux n'est pas inintéressante.

Pour le reste, les maires sont aujourd'hui à leur place. La polémique sur les arrêtés de couvre-feu pour les mineurs donne un avant-goût des risques politiques en la matière. Qui est favorable à ce que les enfants de moins de treize ans se baladent seuls la nuit ? Faut-il des arrêtés municipaux médiatiques et démagogiques, ciblés sur certains quartiers, pour empêcher cela ? Les policiers n'exécutent-ils pas déjà ce travail en accord avec la loi ?

La droite fait plaisir, mais cette mesure n'est qu'un pas de plus vers l'irresponsabilité généralisée. Où sont les éducateurs, les citoyens adultes pour parler avec les enfants en errance, voire les raccompagner ? Qui dira cette responsabilité collective ? L'enjeu est bien d'inciter et de permettre aux adultes de se réapproprier l'espace public.

Ces partenariats, ces coalitions locales réunissent magistrats, policiers, enseignants, élus et associations. Ils démontrent que la justice et la sécurité sont l'affaire de tous. Là où il y a coproduction des règles de justice et de sécurité, celles-ci sont bien mieux observées.

M. Claude Goasguen. C'est ce que dit le texte.

M. Patrick Braouezec. Les cahiers des charges élaborés dans le cadre des contrats locaux de sécurité doivent permettre d'améliorer le fonctionnement des CCPD.

Mais tous ces efforts en matière de proximité demeureront vains sans une répression accrue contre la délinquance économique et financière et une lutte contre les discriminations.

M. Claude Goasguen. Ah !

M. Patrick Braouezec. Là encore, ce n'est pas le sujet, je le sais, mais je tiens à le dire.

M. Claude Goasguen. Allez-y, ça ne fait rien.

Mme Véronique Neiertz. Continuez, c'est très bien !

M. Patrick Braouezec. Si des jugements pour l'exemple doivent intervenir, c'est bien en ces matières et non dans la tendance à criminaliser ou exclure la pauvreté, par des arrêtés antimendicité ou des couvre-feux démagogiques.

Car l'exemple vient d'en haut. Le chômage de masse, la pauvreté et la précarité généralisées renforcent l'exigence d'égalité de tous devant la loi.

M. Claude Goasguen. Voilà !

M. Patrick Braouezec. Les citoyens les plus modestes suivent l'actualité comme tout un chacun. Ils connaissent l'ampleur de la spéculation financière ou de l'argent facile. Ces informations quotidiennes sont une violence sociale qui malheureusement en appelle d'autres. Ce scandale entre leur situation et ce formidable gâchis provoque chez la majorité l'abstention, la résignation ou le mépris pour la politique mais chez les plus jeunes il peut aussi provoquer la révolte.

Il est indispensable de doter la France d'outils performants de lutte contre la délinquance en col blanc et le blanchiment de l'argent, tant internes qu'internationaux, afin de restaurer l'autorité judiciaire et de refonder la légitimité de ses décisions.

De même, la lutte contre les discriminations devraient figurer au premier rang de la déontologie policière. Il n'est pas normal que seuls les associations et les bénévoles assurent des actions de *testing* pour révéler des cas de discrimination à l'embauche ou au logement. La justice, la

police et l'inspection du travail ont là un chantier énorme à entreprendre pour réduire le fossé inquiétant entre les institutions et une partie grandissante de la population, notamment de la jeunesse.

Telles sont les réflexions que m'inspire cette proposition de loi de circonstance, qui occulte les vraies questions.

Pour ma part, je reste favorable à l'ouverture d'un vrai débat sur l'ensemble de ces questions afin de prendre des décisions justes et applicables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Claude Goasguen. Nous aussi, nous sommes favorables à un débat. Demandez-le au Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. « Renforcement de la lutte contre l'impunité des auteurs de certaines infractions », avec un tel titre, cette proposition devait, me semblait-il, rencontrer l'unanimité de cette assemblée.

M. Philippe Douste-Blazy. Bien sûr !

M. Claude Goasguen. Aussi ma surprise a-t-elle été grande de constater, en commission des lois, que ce texte, qui pourrait s'appliquer immédiatement, rencontrait des oppositions, d'ailleurs plus formelles que de fond.

Les représentants de la majorité parlementaire manifestent pourtant leur volonté de voir le Gouvernement s'occuper enfin de la question, et cette proposition lui en donne l'occasion. Les parlementaires de l'opposition, unanimes, essaient d'apporter au Gouvernement des solutions aux problèmes pour lesquels le Gouvernement, pour diverses raisons, n'arrive pas à trouver les clefs.

Et les arguments qui nous sont opposés pour rejeter cette proposition ne sont guère convaincants.

Le constat est unanimement partagé dans cet hémicycle : de plus en plus de dossiers sont classés sans suite tandis que l'application de l'article 40 du code de la procédure pénale pose un véritable problème. C'est ainsi que, pour des raisons qui tiennent à la fois aux difficultés administratives et à la montée de la délinquance, au sentiment d'insécurité s'ajoute un nouveau fléau, un sentiment d'impunité. L'insécurité et l'impunité sont, si j'ose une formule, les deux mamelles de la délinquance actuelle. (*Sourires.*) Et la situation s'aggrave.

A partir de ce constat partagé par tous – représentants socialistes comme communistes reconnaissent qu'il y a un problème – nous essayons de faire des propositions. Ces propositions bouleversent-elles la législation et la procédure pénale ? Je ne crois pas. Elle ne porte pas trace de cette obsession sécuritaire que vous aimez à dénoncer. J'aurais presque envie de dire avec le sourire que c'est un texte d'ouverture à gauche tant il est modéré.

M. Jean-Pierre Blazy. On vous reconnaît bien là !

M. Claude Goasguen. Monsieur Blazy, vous êtes sans doute plus sécuritaire que M. Douste-Blazy !

M. Jean-Pierre Blazy. Je ne sais pas.

M. Claude Goasguen. Ne jouez donc pas à ce jeu. Pourtant, vous refusez notre proposition.

Alors je me suis dit que le Gouvernement avait un plan alternatif à nous soumettre. Non, il ne propose rien. Tout au plus ai-je lu dans la presse et entendu en commission des lois qu'il fallait prendre certaines dispositions réglementaires. Mais ce n'est pas ce que nous demandons. Permettez-moi d'expliquer rapidement pourquoi.

Nous souhaitons que certaines dispositions figurant dans la loi et qui ont un caractère facultatif soient désormais obligatoires. Depuis 1997, la politique en la matière est fondée sur le contrat, sur la coproduction. C'est sans doute intéressant d'un point de vue littéraire.

M. Jean-Pierre Blazy. Oh !

M. Claude Goasguen. Mais on voit bien les limites du caractère facultatif de cette politique. Nous souhaitons que, désormais, les communes soient obligatoirement dotées de conseils de la réparation pénale. Or, les articles 72 et 34 de la Constitution exigent l'intervention du législateur pour rendre obligatoires des dispositions facultatives. Vous dénaturez l'esprit du texte en proposant des mesures réglementaires, puisque son objet même, c'est justement d'étendre à l'ensemble des collectivités locales l'obligation de constituer de tels conseils. Actuellement, ceux-ci ne sont que facultatifs, et, tandis que vous souhaitez que leur création relève du réglementaire, nous réclamons, nous, l'intervention du législateur. Alors, je vous en prie, ne nous accusez pas de n'avoir rien compris à la répartition des compétences, c'est vous qui n'avez pas compris la signification politique de notre proposition.

Nous essayons d'aider la majorité, qui a compris un peu tardivement que des problèmes se posent. La majorité est dans une telle situation qu'elle cherche de l'aide dans des missions parlementaires. D'ailleurs au fond, on peut considérer que cette proposition de loi s'inscrit dans la même logique que la mission parlementaire que vous avez confiée à un de nos collègues - dont je ne juge pas les qualités, qui sont grandes - pour examiner les difficultés d'application de la loi sur la présomption d'innocence.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Il aurait fallu créer une commission d'enquête !

M. Claude Goasguen. Si une mission parlementaire sur la présomption d'innocence est recevable, expliquez-moi pourquoi une proposition de loi qui rend obligatoire une faculté serait inconvenante ? A tel point d'ailleurs que vous jugiez nécessaire de publier deux décrets supplémentaires. Même dans la difficulté, j'observe que vous n'arrivez pas à vous départir de votre esprit de parti. Pourtant, je crois que c'est cet état d'esprit de gauche - encore faudrait-il distinguer dorénavant, à l'intérieur de la gauche, les diverses sous-catégories plurielles (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste. - Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la Démocratie française-Alliance*) - qui nous gêne pour appliquer une politique de sécurité.

La politique de sécurité, je le répète, n'est ni de gauche ni de droite, elle repose sur la crédibilité du Gouvernement. Malheureusement, cette crédibilité, vous ne l'avez plus. Ce que nous essayons de faire, c'est de donner au Gouvernement pour les quelques mois qui lui restent quelques assises pour offrir aux communes et aux quartiers un minimum de sécurité et mettre fin à l'impunité.

M. Jean-Pierre Blazy. N'en faites pas trop, quand même, monsieur Goasguen !

M. Claude Goasguen. Je n'en fais pas trop, mon cher collègue.

Mme Véronique Neiertz. Non, jamais !

M. Jean-Pierre Blazy. Dans le ton !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Il est excellent !

M. Claude Goasguen. Lisez les journaux, consultez la rubrique mortuaire ou les pages quotidiennes qui traitent de l'insécurité et de l'impunité. Vous verrez quelle est la réalité, et vous comprendrez que ce n'est pas en propo-

sant la création d'un bureau à la chancellerie ou encore deux décrets quelconques pour ajouter des mesures facultatives à d'autres mesures facultatives, que vous répondez à l'urgence de la situation.

M. Roland Metzinger. Mon Dieu !

M. Claude Goasguen. Que vous refusiez même le principe d'analyser les articles qui vous sont proposés signe, pour moi, votre fermeture d'esprit dans ce domaine.

Vous ne voulez pas traiter les problèmes de sécurité parce que, au sein de votre majorité, vous avez des conflits d'ordre intellectuel qui remontent à très loin. Il suffit de lire les journaux de gauche. Votre tendance à associer la sécurité à la répression est toujours présente. Pour un soixante-huitard, la sécurité doit toujours être considérée avec méfiance.

M. Jean-Pierre Blazy. C'est vieux, 1968 !

M. Claude Goasguen. Certes, mais vous, monsieur Blazy, vous êtes iconoclaste. Cela dit, vous êtes très isolé. Méfiez-vous de vos amis et de vos camarades, car ils ne pensent pas comme vous dans ce domaine.

Tout cela pour dire que vous refusez le débat. Vous refusez l'action. Vous refusez de mener une politique de sécurité et maintenant, vous refusez de nous aider à apporter des remèdes à l'impunité.

Insécurité, impunité, tant que vous n'aurez pas réglé ces deux problèmes, la délinquance continuera à augmenter. C'est ce que l'opposition a essayé de vous faire comprendre, mais nous sommes si près des élections que les électeurs vous le feront certainement mieux comprendre que nous ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Rudy Salles.

M. Rudy Salles. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais vous faire remarquer, madame la ministre, que l'opposition non seulement est présente et active mais qu'elle prend de nombreuses initiatives pour renforcer la sécurité de nos concitoyens.

Je ne vous rappellerai pas les actions nombreuses que nous avons menées pendant la législature qui s'achève à l'occasion de tous les projets de loi que votre gouvernement a présentés.

Je ne vous rappellerai pas non plus le sectarisme de la majorité qui a systématiquement refusé nos amendements. Seule votre majorité détiendrait la vérité !

Je suis peut-être un peu polémique pour commencer.

Mme Véronique Neiertz. Si peu !

M. Rudy Salles. Mais ce sont vos attitudes qui m'y obligent alors qu'un peu d'ouverture à l'égard de l'opposition sur des sujets aussi sensibles aurait certainement permis d'éviter des textes dont l'application se révèle difficile, voire néfaste, voire impossible.

Ainsi, dans le cadre de la fenêtre parlementaire qui nous est réservée, le Gouvernement a même refusé que nous examinions certaines de nos propositions de loi. C'était le cas, il y a quelques semaines, pour la proposition de loi sur la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la protection des mineurs. Ce sera encore le cas aujourd'hui, si on a bien compris Mme Lazerges. Refuser de parler d'une proposition est effectivement le meilleur moyen d'éviter le sujet ! Probablement parce que ces questions vous gênent et vous ramènent aux erreurs, aux entêtements qui ont été les vôtres durant la législature.

J'en reviens donc à la proposition de loi qui nous est proposée par Jean-Antoine Leonetti.

C'est un texte équilibré qui œuvre dans un sens que vous devriez accepter sans difficulté puisqu'il propose d'améliorer la prévention et les réponses apportées à la délinquance de proximité en favorisant des mesures alternatives de traitement pénal et de conforter le rôle d'information et de coordination des élus locaux en matière de sécurité.

La généralisation de maisons de justice et du droit dans les communes ou communautés de plus de 50 000 habitants et l'autorisation donnée aux maires de devenir membres de droit de ces institutions me semblent répondre au double souci de rapprocher nos concitoyens de la justice et de responsabiliser les élus les plus proches de la population. Je sais que vous refusez catégoriquement cette responsabilisation, comme si la présence des édiles vous gênait, ce que je comprends difficilement. Il est vrai que nous sommes des décentralisateurs.

M. Jean-Pierre Blazy. C'est nouveau !

M. Rudy Salles. Alors que vous aurez, au contraire, contribué, au cours de cette législature, à renforcer la centralisation. Ladite centralisation pourrait avoir une logique à condition que l'Etat se dote des moyens pour assumer ses fonctions. Je me dois de rappeler que, en l'occurrence, ces moyens vous ne les avez pas donnés à l'Etat. Sans doute aviez-vous d'autres priorités ?

Un autre point me paraît très important, la création d'un conseil de réparation pénale. En effet, quand on sait que 5 % seulement des faits délictueux sont réellement suivis d'une peine effective – 5 %, madame la ministre – on peut comprendre la détresse des victimes et le découragement des forces de l'ordre. Dois-je rappeler que la police est en grève et exprime un ras-le-bol comme jamais elle ne l'avait fait auparavant ?

Pour avoir suivi une équipe de la brigade anticriminelle dans ma ville la semaine dernière, j'ai pu constater le travail remarquable effectué par nos policiers sur le terrain. Malgré les difficultés de leur tâche, les policiers se démènent pour obtenir des résultats, c'est-à-dire pour faire baisser la délinquance. Malheureusement, tous les policiers que j'ai pu interroger se plaignent du même problème : quelle est la finalité de leur action si au bout de la chaîne il ne se passe rien, c'est-à-dire si les délinquants sont systématiquement relâchés, parfois même avant que la police n'ait fini de remplir les documents administratifs y afférents ?

M. Patrick Braouezec. C'est faux !

M. Rudy Salles. Au lieu de s'orienter vers des condamnations pénales hypothétiques, voire illusives, ou, ce qui est encore plus fréquent, ne rien faire, je considère qu'il vaut mieux favoriser la réparation, qui me paraît correspondre à l'idée que nous nous faisons de la justice équilibrée mais aussi à l'attente des victimes. Ces dernières ne réclament pas toujours des peines de prison, qui souvent ne règlent rien, voire permettent aux jeunes délinquants de prendre des galons à l'école du crime, elles demandent que les délits ne restent pas impunis. La réparation est à la fois une punition et un acte à forte valeur ajoutée sur les plans pédagogique et civique.

Je ne ferai pas de longs développements sur ce sujet, il me paraît suffisamment clair et explicite. Je vous demande simplement, madame la ministre, de nous écouter, comme élue locale, comme citoyenne de ce pays, mais aussi comme ministre de la République, en oubliant quelques instants que, parce que vous êtes socialiste, vous devez considérer que tout ce qui vient de l'opposition est mauvais.

M. Bernard Roman, président de la commission. On n'a jamais dit cela !

M. Rudy Salles. Vous seriez, une fois de plus, dans l'erreur, et les Français ne vous le pardonneraient pas.

La sécurité n'est ni de gauche, ni de droite. Elles est une exigence du peuple, à laquelle il convient de répondre par des actions et non par des discours. Nous attendons votre réponse, madame la ministre, sur cette proposition de loi empreinte de bon sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Blazy.

M. Jean-Pierre Blazy. Je me réjouis, monsieur Leonetti, que la droite rejoigne en quelque sorte la majorité de la gauche plurielle sur la réponse à apporter à la montée de la petite et moyenne délinquance, en particulier celle des mineurs.

M. Philippe Douste-Blazy. On aura tout entendu !

M. Rudy Salles. C'est original !

M. Jean-Pierre Blazy. En tout cas sur la réparation pénale et la coproduction de la sécurité qui donne aux maires un rôle qui doit être le leur : animer, coordonner et impulser.

En effet, c'est la gauche qui a fait voter la loi du 4 janvier 1993 sur la réforme de la procédure pénale, laquelle comporte diverses dispositions applicables aux mineurs. L'article 118 de ce texte modifie en effet l'article 12.1 de l'ordonnance de 1945, qui stipule que les magistrats ont la faculté de proposer aux mineurs une mesure ou une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité.

C'est la gauche qui, depuis le colloque de Villepinte, donne aux maires un rôle de plus en plus important dans la coproduction de la sécurité, rôle reconnu plus récemment par la loi relative à la sécurité quotidienne du 15 novembre dernier.

Mais le débat d'aujourd'hui est celui de la justice de proximité, dont c'est encore la gauche qui a favorisé le développement, je vous le rappelle. C'est en effet la loi du 18 décembre 1998 sur l'accès au droit et le traitement amiable des conflits qui consacre les maisons de justice et de droit et les mesures de réparation – je suis cependant d'accord avec M. Leonetti pour regretter qu'un délai de trois ans se soit écoulé entre son adoption et la parution du décret du 6 novembre dernier. Par ailleurs, c'est la loi du 23 juin 1999 et le décret du 29 janvier 2001 qui renforcent le pouvoir des délégués du procureur, nouvelle catégorie d'agents de la justice pénale.

Je reconnais, monsieur Leonetti, que votre proposition de loi s'éloigne de la vision fautive et simplificatrice de certains de vos collègues de l'opposition. Vous le dites vous-même dans une tribune publiée dans *Le Figaro* d'hier : « La vision qui oppose prévention et répression doit être dépassée (...). Mettre en prison de jeunes primo-délinquants se révèle (...) aussi inutile que néfaste. (...) Il faut se donner les moyens de sanctionner plus systématiquement et plus précocement pour ne pas avoir à le faire trop tard et trop fort. »

Finalement, nous sommes, vous et nous, d'accord avec Maryse Vaillant, qui, dans son ouvrage récent intitulé *La réparation, de la délinquance à la découverte de la responsabilité*, montre que cette mesure pénale et éducative vise à la fois la réparation du dommage causé à la victime, la restauration de la fonction parentale et celle du

lien social. Démarche laïque, sociale, civique, la mesure de réparation sanctionne les délinquants et limite les récidives, en socialisant et en responsabilisant les adolescents, sans les culpabiliser. Elle donne aux acteurs judiciaires et sociaux l'occasion de renforcer l'autorité parentale et de responsabiliser les citoyens en matière d'éducation des enfants et des adolescents.

Nous restons ainsi fidèles à l'esprit de l'ordonnance de 1945, qui privilégie le projet éducatif sur le répressif. S'agissant d'un mineur, rien ne semble moins éducatif que l'idée d'une absolue irresponsabilité ; rien ne semble plus injuste que celle d'une totale responsabilité. La réparation pénale a donc comme finalité de sortir de la fausse contradiction qui oppose sanction et éducation.

La notion de responsabilisation du mineur délinquant n'est cependant pas la chose la plus simple à faire comprendre à nos concitoyens, mais ils saisissent l'injustice de mesures strictement répressives. Par contre, les députés de l'opposition n'ont pas tous saisi qu'engager une action éducative, c'est intégrer le principe de réalité, c'est aider l'adolescent à prendre conscience de ses actes et de leur portée. Il est tout à l'honneur de la gauche de ne pas avoir choisi de tenir un discours simpliste et démagogique.

La bonne question que nous devons nous poser aujourd'hui est celle du bilan de la justice de proximité. Celle-ci peut s'appuyer en particulier sur les 67 maisons de justice et de droit et les 56 antennes de justice.

Les procureurs sont en mesure d'apporter des réponses rapides. Entre 1997 et 2000, le nombre de mesures de réparation exécutées a doublé, pour atteindre 12 000. Ce nombre reste cependant insuffisant, il faut en convenir. C'est du reste cette réalité, madame la garde des sceaux, nous le savons tous, qui suscite l'incompréhension de l'opinion et favorise la récidive : les actes de délinquance ne sont pas toujours sanctionnés ou le sont trop tardivement. Le résultat des mesures de réparation est, à cet égard, intéressant : dans 70 % des cas, les contrevenants ne récidivent pas.

J'ai examiné attentivement les différents articles de votre proposition de loi, monsieur le rapporteur.

A l'article 1^{er}, vous proposez de rendre obligatoires les maisons de justice dans les communes de plus de 50 000 habitants. Il est contradictoire que vous regrettiez, dans votre rapport, le nombre insuffisant de MJD, mais que vous ne vouliez les rendre obligatoires que dans les seules communes ou agglomérations de plus de 50 000 habitants.

A l'article 2, vous proposez la création d'un « conseil de la réparation pénale » dans les maisons de la justice et du droit, pour assurer la mise en œuvre des mesures alternatives. Le problème est effectivement de faire en sorte que la sanction soit exécutée en temps réel, comme le demande d'ailleurs Mme la garde des sceaux dans sa circulaire d'action publique de mai 2001.

Le fait que ce conseil puisse se substituer au procureur, dans l'hypothèse d'une absence de décision de sa part au-delà de trente jours, peut certes contribuer à l'objectif affiché, mais présente en même temps le risque de déséquilibrer le dispositif. La justice de proximité est certes une justice déléguée, mais la question de la défense ne peut ni ne doit pour autant être occultée. Ne risque-t-on pas de tomber dans l'anticonstitutionnalité en allant plus loin encore dans cette voie ?

L'article 3 de la proposition de loi, qui me paraît quelque peu improvisé dans sa rédaction mais assez juste dans son esprit, doit en même temps nous inciter à mener une

réflexion plus approfondie sur ce qui pourrait être, dans quelque temps, un véritable code de la réparation pénale, intégré au code de procédure pénale.

A tout le moins, en préalable, madame la garde des sceaux, une initiative visant à évaluer l'expérimentation de la réparation pénale en France pourrait être prise.

Votre proposition de loi, monsieur Leonetti, pose finalement une bonne question sans apporter une bonne réponse. Celle-ci réside pour beaucoup dans les moyens d'une justice qui reste encore trop pauvre – malgré l'augmentation de 28 % de son budget enregistrée depuis cinq ans, alors que la majorité de droite, entre 1993 et 1997, l'avait réduit de 0,26 %.

Monsieur Goasguen, vous êtes responsable de la régression du budget de la justice, en valeur réelle, entre 1993 et 1997,...

M. Claude Goasguen. Qui ça ? Moi ?

M. Jean-Pierre Blazy. ... et vous nous donnez pourtant encore des leçons.

M. Claude Goasguen. Il faudra vous y habituer !

M. Jean-Pierre Blazy. La justice, et en particulier la justice des mineurs, doit mener à bien à la fois ses missions éducatives et ses missions répressives. Nous avons commencé à le faire,...

M. Claude Goasguen. Cela ne se voit pas !

M. Jean-Pierre Blazy. ... et il faudra poursuivre en intensifiant les efforts.

Dans les articles 4 et 5, comme dans l'article 1^{er}, monsieur le rapporteur, vous enfoncez les portes ouvertes.

M. Marc-Philippe Daubresse. Mais non !

M. Jean-Pierre Blazy. Les contrats locaux de sécurité – on en compte déjà près de 600 – et les conseils communaux de prévention de la délinquance existent déjà et le maire y joue un rôle déterminant. Pour ma part, je pratique ces deux outils dans ma commune en tant que maire, et je me suis attaché à bien les articuler. Je vous rappelle une nouvelle fois que la loi relative à la sécurité quotidienne reconnaît déjà le rôle du maire en la matière.

M. Claude Goasguen. Vous rigolez !

M. Jean-Pierre Blazy. Quand le maire s'engage, la coproduction de sécurité et le contrat local de sécurité, ce n'est pas de la littérature,...

M. Claude Goasguen. C'est de la mauvaise littérature !

M. Jean-Pierre Blazy. ... ce sont des actes sur le terrain.

Il est toutefois souhaitable, madame la garde des sceaux, comme l'a déjà demandé avant moi Christine Lazerges, qu'un texte réglementaire, révisant le décret de 1983 sur les CCPD, précise et définisse les modalités de cette articulation, y compris en tenant compte des nouvelles cellules de veille éducative qui seront mises en place à partir de début 2002.

M. Marc-Philippe Daubresse. Allons bon !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. C'est lamentable !

M. Jean-Pierre Blazy. Une loi n'est donc pas nécessaire. Un texte réglementaire peut également proposer un « observatoire local », qui irait tout à fait dans le sens souhaité par les ministres de l'intérieur et de la justice. Le maire doit être informé et associé. Il doit aussi être à l'initiative pour coordonner.

Toutes ces raisons, monsieur le rapporteur, m'inclinent à ne pas prendre en compte en l'état votre proposition de loi. Celle-ci a un objectif intéressant, dans la mesure où elle pose les problèmes de la mise en œuvre de la justice de proximité et en particulier les difficultés de l'exécution

des mesures de réparation. Cependant, elle contient des dispositions relevant de l'ordre réglementaire et non de l'ordre législatif,...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. C'est faux !

M. Jean-Pierre Blazy. ... et elle tendrait finalement à renforcer le pouvoir du délégué du procureur.

Il est donc nécessaire que nous poursuivions ensemble, dans un climat dépassionné et raisonné,...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ecoutez le sermon du chanoine Blazy !

M. Jean-Pierre Blazy. ... les réflexions indispensables pour définir les objectifs et les moyens législatifs de la mise en œuvre d'une justice de proximité qui reste encore à perfectionner.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. C'est le moins qu'on puisse dire !

M. Jean-Pierre Blazy. Je sais qu'il est urgent de le faire,...

M. Claude Goasguen. C'est déjà ça !

M. Jean-Pierre Blazy. ... car il faut apporter des réponses à la question de la délinquance, en particulier celle des mineurs. Je sais que cela constitue une attente très forte de nos concitoyens, mais urgence ne signifie pas précipitation. (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Que c'est mauvais !

M. Jean-Pierre Blazy. Ce gouvernement, monsieur Donnedieu de Vabres, mieux que le précédent...

M. Claude Goasguen. Le précédent, c'était le gouvernement Jospin I !

M. Jean-Pierre Blazy. Ce gouvernement et cette majorité ont déjà beaucoup fait pour à la fois mieux prévenir et mieux punir. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner ce texte au-delà de la discussion générale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Marc-Philippe Daubresse. Vous verrez bien ce qu'en penseront vos électeurs ! Les urnes parleront !

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Raimbourg.

M. Dominique Raimbourg. Madame la présidente, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, quelques mots pour clore ce débat.

Le ton de cette proposition de loi est effectivement modéré et pragmatique. Elle va dans le sens de la médiation et de la composition pénale. Elle rejoint l'analyse qui prévaut depuis une vingtaine d'années, toutes tendances politiques confondues, celle qui a présidé à la création des conseils communaux de prévention de la délinquance, destinés à dépasser la vieille opposition entre prévention et répression, à allier et alterner les deux types de réponses, en vue d'une meilleure efficacité. Elle va également dans le sens des contrats locaux de sécurité, aujourd'hui critiqués, mais qui donnent pourtant satisfaction lorsque les partenaires s'engagent résolument. Elle s'appuie sur un diagnostic commun, au-delà de l'opposition parfois un peu partisane...

M. Claude Goasguen. Alors vous allez la voter ?

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Bien sûr !

M. Dominique Raimbourg. Attendez un peu.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Mme la garde des sceaux commence à s'inquiéter ! Elle trouve que vous dérapez !

M. Dominique Raimbourg. Je ne sens pas d'inquiétude de sa part. Attendez la suite ; mon petit papier a deux faces...

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Janus !

M. Dominique Raimbourg. Je dirai plutôt « suspense ». (*Sourires.*)

M. Claude Goasguen. Mme la ministre aurait-elle des raisons de s'inquiéter ?...

Mme la présidente. Monsieur Raimbourg, continuez tranquillement. Laissez les mauvais élèves de la classe bavarder.

M. Rudy Salles. Merci pour eux, madame la présidente !

M. Dominique Raimbourg. Cette proposition de loi s'appuie, disais-je, sur un diagnostic assez consensuel, au-delà des caricatures brandies de part et d'autre.

Nous sommes en effet confrontés à trois problèmes : la faiblesse du taux d'élucidation ; le taux élevé des classements sans suite ; les délais dans l'exécution des décisions de justice, qu'il s'agisse de l'emprisonnement ou des sanctions alternatives.

Ces problèmes se posent depuis une vingtaine d'années. Les déplacements sociologiques liés à l'urbanisation massive ont complètement modifié la donne, me semble-t-il, en matière de justice et de police. Dès lors, les efforts consentis lors de cette législature n'ont pas suffi.

La création d'un conseil de prévention et de réparation serait bénéfique pour tout le monde, mais elle peut parfaitement être envisagée par voie réglementaire. Ce conseil n'y perdrait pas en efficacité.

Une autre mesure me paraît plus difficilement applicable, pour des raisons techniques et politiques : la saisine automatique du conseil de réparation pénale en l'absence de décision du procureur au bout de trente jours, prévue à l'article 3.

D'un point de vue technique, il est impossible de déterminer le point de départ du délai – contrairement aux apparences, ce n'est pas du pointillisme. L'aveu de la personne mise en cause ne saurait être retenu comme point de départ, puisqu'il est constaté au cours d'une procédure de police ou de gendarmerie et que personne, à l'extérieur, ne sait à quel moment il intervient. La fin de la procédure de police ou de gendarmerie non plus, car elle ne fait pas l'objet d'un acte dans la chaîne pénale et le dossier est adressé au procureur. Quant à la date de réception du dossier par le procureur, il est impossible de la connaître exactement.

D'un point de vue politique, derrière cette mesure, se profile la possibilité – certains en nourrissent le projet, d'autres pas – de déposer le procureur de la direction de l'action publique. Le mécanisme de saisine automatique du conseil pallierait la surcharge de travail du procureur, mais le délai imposé l'empêcherait de réguler le flux des procédures pénales. Si l'on veut toucher à cette fonction importante, pourquoi pas, mais il faudrait ouvrir un vrai débat sur le rôle du procureur et les mesures alternatives. Cela ne peut être fait au détour d'une mesure présentée comme technique et de portée limitée.

M. Rudy Salles. Vous êtes au pouvoir ! Vous auriez dû ouvrir ce débat depuis longtemps !

M. Dominique Raimbourg. Mais cette proposition n'émane pas de nous, mon cher collègue. Pour ma part, je ne suis pas favorable à ce que l'on écarte le procureur ; qui doit conserver ses fonctions et, le cas échéant, être chargé de la saisine de ce « conseil de la réparation pénale ».

Cette disposition s'oppose à l'adoption de la proposition de loi. J'estime par conséquent qu'il ne faut pas aller au-delà de l'adoption par voie réglementaire des mesures

les plus intéressantes, celles dont les objectifs sont unanimement approuvés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

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

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice. Madame la présidente, mesdames, messieurs les députés, je ne partage pas l'avis du rapporteur sur les mesures à prendre, mais je voudrais d'abord lever une ambiguïté, qui a été soulignée par quatre parlementaires. On ne peut pas laisser dire que les auteurs d'infraction resteraient impunis à cause d'une intervention insuffisante de l'institution judiciaire.

Comme vient de le rappeler votre collègue Raimbourg, l'obstacle essentiel à la répression des infractions réside dans la faiblesse du taux d'élucidation. Mais le taux de réponse pénale aux infractions élucidées augmente - vous avez d'ailleurs été destinataires, pour la première fois, d'un rapport d'activité synthétique, afin que nous puissions nous accorder sur le diagnostic. Il atteint maintenant près de 70 % pour l'ensemble des personnes mises en cause et près de 80 % pour les mineurs.

Le problème qui se pose est donc bien celui de l'élucidation. Un taux de 5 % a été évoqué. Vous constaterez, à la lecture du rapport d'activité, que ce n'est pas possible, puisque 80 % des affaires impliquant des mineurs identifiés - j'insiste sur ce mot - donnent lieu à une réponse pénale, et la moitié des 20 % restants correspond à des classements imputables à des considérations juridiques - absence d'infraction ou irrégularité de la procédure. Nous sommes donc très loin du taux avancé.

M. Rudy Salles. Pas du tout !

Mme la garde des sceaux. Pour dialoguer, nous devons d'abord nous entendre sur les bases de la discussion.

M. Rudy Salles. Une fois les 80 % retranchés, la moitié de ce qui reste, cela fait 10 % !

Mme la garde des sceaux. Pourquoi vous refusez-vous à tenir compte du fait que 10 % des classements sans suite d'affaires impliquant des mineurs ont des causes purement juridiques ? Ce taux de 5 % est absurde.

M. Rudy Salles. Demandez à vos collaborateurs du ministère de faire les comptes !

Mme la garde des sceaux. Ne lancez pas de tels chiffres. Vous me donnerez vos sources, puisque vous contestez les miennes.

M. Rudy Salles. D'accord.

Mme la garde des sceaux. Mais je ne vois pas comment vous pourriez me convaincre. Certes, j'ai récemment rencontré, dans sa ville, un ancien Premier ministre qui m'a parlé d'un taux de réponse pénale inférieur à 30 %, compte tenu de la médiocrité du taux d'élucidation, mais j'y reviendrai tout à l'heure.

Le taux de réponse pénale augmente. Il faut le dire ici.

Je tiens aussi à souligner que, si la justice de proximité prend toute sa part dans la lutte contre la délinquance, notamment parce qu'elle permet une réponse diversifiée et rapide aux infractions, il ne faut pas en faire le remède absolu contre toutes les formes de délinquance. On a entendu tout à l'heure des choses un peu difficiles. Certains ont mis en relation rubrique mortuaire et réparation. On ne peut faire ce type de rapprochement. Il faut veiller à ne pas se laisser emporter par la fougue lors des prises de parole.

M. Claude Goasguen. Il faut aussi veiller à ne pas être un robinet d'eau tiède !

Mme la garde des sceaux. Je me réjouis qu'à droite comme à gauche les élus saluent l'utilité des maisons de justice et du droit, comme l'a notamment fait M. Braouezec qui connaît le sujet depuis longtemps, et des antennes de justice au point qu'ils souhaitent les développer davantage.

Le succès de ces structures est en grande partie lié au pragmatisme qui préside à leur développement - M. Leonetti l'a rappelé. Veillons à ne pas freiner ce mouvement en fixant des règles trop rigides. C'est pourquoi la proposition d'instituer, au sens propre du terme, des maisons ou antennes de justice et du droit ne me paraît pas opportune.

La loi du 18 décembre 1998 votée par la gauche comme par la droite prévoit, en son article 21, non pas une obligation d'implanter des maisons de justice et du droit dans le ressort des tribunaux de grande instance, mais au contraire la possibilité d'instituer des maisons de justice et du droit dans le ressort des tribunaux de grande instance. Cette formule est précisée dans un décret qui est effectivement sorti tardivement j'en conviens. Cela dit, le fait d'avoir pris le temps de l'écrire nous a permis de voir comment les choses se passaient sur le terrain. Nous sommes ainsi allés visiter plusieurs maisons de justice et du droit avant de sortir ce décret.

Ce décret du 29 octobre 2001 reconnaît aux diverses autorités locales le pouvoir d'apprécier l'opportunité de création de maisons de justice. Un ancien garde des sceaux, que je ne citerai pas parce qu'il n'est pas présent aujourd'hui, me disait d'ailleurs qu'il valait mieux être pragmatique, plus offensif quant à la façon de mettre en place les dispositifs existants et éviter l'amoncellement des textes de loi. Le préfet, le procureur, le président du tribunal de grande instance, le maire, mais aussi le bâtonnier de l'ordre des avocats et les représentants d'associations évaluent ensemble les besoins locaux en termes d'accès au droit et à la justice et élaborent ensemble les projets et les conventions organisant les maisons de justice et du droit dans le ressort du tribunal de grande instance.

Cette méthode, qui repose sur la mobilisation partenariale autour d'un projet commun de justice de proximité, a montré son efficacité puisque les maisons de justice et du droit sont passées de quatorze en 1997 à soixante-dix-huit en novembre 2001.

J'ajoute que, selon un sondage effectué par le CSA auprès des usagers début 2001, ceux-ci étaient 80 % à exprimer leur très grande satisfaction à l'égard des services rendus dans les maisons de justice et du droit. Les professionnels eux-mêmes ont exprimé un avis très positif sur ces structures.

J'entends donc développer davantage encore le réseau des maisons de justice et du droit afin « que chaque citoyen, où qu'il habite, puisse avoir la possibilité de s'adresser à une maison de justice et du droit ». Cela me paraît logique et je pense que tout le monde est d'accord sur ce point. C'est d'ailleurs ce que préconisait le Conseil économique et social dans son rapport du 11 juillet 2001 sur la médiation et la conciliation de proximité. C'est pourquoi, dans le cadre des suites que je donnerai aux entretiens de Vendôme, j'ai prévu la création de cinquante nouvelles maisons de justice et du droit en deux ans. Là-dessus au moins nous sommes en phase.

S'agissant des sanctions dites alternatives, et plus particulièrement de la réparation pénale, je suis persuadée, comme vous, de l'utilité de ces mesures qui ont été déve-

loppées précisément pour sanctionner les premières infractions commises et éviter le sentiment d'impunité, chez les auteurs d'infractions comme chez les victimes.

Vous souhaitez, monsieur le rapporteur, les développer en confiant leur prononcé et leur mise en œuvre à un conseil de la réparation pénale. Si je suis d'accord totalement sur l'objectif – votre discours est d'ailleurs très équilibré – je ne peux pas vous suivre sur la méthode. Votre texte confie à un conseil et à un délégué du procureur des missions qui consistent en réalité, même si ces mots ne sont pas employés, à exercer l'action publique et à prononcer des condamnations. Il s'agit donc d'une activité juridictionnelle confiée à une instance n'offrant aucune garantie quant à la protection des libertés individuelles et au respect de la procédure pénale.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Le délégué du procureur est un magistrat !

Mme la garde des sceaux. Non, ce n'est pas un magistrat ! Lisez les textes avant de prendre la parole !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Il peut être un magistrat !

Mme la garde des sceaux. Absolument pas !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ce peut être un substitut !

Mme la garde des sceaux. Vous savez bien que dans les maisons de justice et du droit, le délégué du procureur n'est pas un magistrat.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Mais il peut l'être !

Mme la garde des sceaux. Relisez bien les textes, les décrets, les conventions avant d'interrompre de façon aussi péremptoire. Je suis très sûre de moi. Vous vous trompez complètement, d'ailleurs M. Leonetti le sait très bien.

Je partage l'avis selon lequel ces mesures seraient à la fois contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et inconstitutionnelles. Il est important de rappeler ce caractère inconstitutionnel, car c'est là le frein essentiel à l'acceptation de votre proposition. Je dois en effet pour le moins veiller au respect de la Constitution ! Je suis d'autant plus opposée à de telles mesures que l'institution judiciaire ayant fait la preuve de sa capacité à imaginer et à mettre en œuvre de telles sanctions de façon massive, il serait certainement contre-productif de confier leur développement à d'autres institutions.

Vous verrez, dans le rapport d'activité, qu'entre 1999 et 2000, le nombre de mesures de réparation a beaucoup augmenté. Il est de 12 000 cette année. Cette augmentation se poursuit et nous aurons des chiffres intéressants dans le rapport d'activité concernant 2001. Ces alternatives aux poursuites connaissent donc un vrai succès. Elles ont démontré que l'on pouvait sanctionner sans priver de liberté. Je vous rejoins d'ailleurs tout à fait sur un point, monsieur Leonetti. J'ai été frappée par votre phrase sur la responsabilité des mineurs et la dignité, car c'est un discours que je tiens depuis longtemps. Je crois que le mineur qui commet un délit, une entorse à la loi de quelque nature qu'elle soit, et auquel on refuse la sanction est un mineur que l'on rend indigne de la République parce qu'on ne reconnaît pas sa responsabilité. Je l'ai dit trop souvent pour ne pas partager votre avis sur ce point.

Mais revenons à ces alternatives aux poursuites. De 90 000 en 1996, elles sont passées à 247 000 en 2000. L'institution judiciaire y a donc largement fait appel, mais ce développement ne s'est pas fait au détriment des

poursuites devant un tribunal, au contraire. En effet, celles-ci ont augmenté dans la même période : de 590 000 en 1996, elles sont passées à 627 000 en 2000.

Plutôt que d'introduire une nouvelle structure dotée des mêmes pouvoirs que l'institution judiciaire pour prononcer et mettre en œuvre ce type de sanction, il faut améliorer la coopération entre les élus locaux et la justice afin de mettre à la disposition de celle-ci le nombre de postes de réparation pénale suffisant. Je suis persuadée que nous serons plus efficaces ainsi.

La réparation pénale a été introduite dans notre droit en 1993. Considérée comme une sanction à caractère éducatif, elle a été inscrite dans l'ordonnance du 2 février 1945. La loi du 23 juin 1999 en a fait une sanction applicable également aux majeurs. Nous avons donc un dispositif législatif complet sur cette question.

Le prononcé des mesures de réparation a connu un très grand succès : 12 000 mesures ont été exécutées par des mineurs en 2000, soit deux fois plus que l'année précédente. Il nous reste à progresser sur les délais de prise en charge de ces mesures. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Nous savons que, pour les mineurs, l'obligation de faire que représente la réparation est très positive à condition qu'elle soit exécutée très rapidement après l'infraction. Il est donc primordial aujourd'hui de multiplier les possibilités d'accueil des mineurs et des majeurs pour l'exécution de ces mesures et d'en alléger la mise en œuvre. Sur cet objectif, nous nous rejoignons.

Je prendrai des initiatives dans ce sens avant la fin de l'année 2001, notamment en organisant et en institutionnalisant les relations avec les réseaux d'associations susceptibles d'offrir des postes pour l'exécution de ces sanctions. Supposons en effet que je passe sur le fait que le délégué du procureur n'est pas un magistrat et que je suive votre proposition, des mesures seront prononcées, mais êtes-vous sûrs qu'elles seront exécutées ? Supposons que le conseil de la réparation pénale prononce 100 mesures de réparation lundi matin, comment seront-elles exécutées ? Ce n'est donc pas un problème de prononcé des peines qui se pose ; c'est un problème de places. Un excellent rapport concernant l'un des départements voisins de la région parisienne montre ainsi que des mesures de réparation ont été prononcées, mais que le problème majeur a été de trouver des places pour les exécuter. D'où la nécessité, comme plusieurs d'entre vous l'ont suggéré, d'une coopération entre l'institution judiciaire et l'ensemble des partenaires : les maires, les conseils généraux – le président de l'Assemblée des départements de France a fait une proposition en ce sens – et les associations qui pourront accueillir les mineurs ayant l'obligation d'exécuter une mesure de réparation.

Je réponds à votre souci de diversification des sanctions en vous indiquant que deux nouvelles peines sont prévues dans le cadre du projet de loi pénitentiaire, qui n'a d'ailleurs pas été préparé dans le secret du cabinet...

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Mais dont nous n'avons pas eu connaissance tout de même !

Mme la garde des sceaux. ... comme je l'ai entendu dire tout à l'heure. Le Parlement est en effet représenté au comité d'orientation stratégique et plusieurs de vos collègues sont déjà venus, par deux fois, présenter et discuter des rapports d'étape concernant ce projet. Le Gouvernement a d'ailleurs choisi d'élaborer ce texte avec des acteurs extérieurs – magistrats, avocats, associations, élus locaux, éducateurs, travailleurs sociaux, médecins, etc. –, ce qui est une pratique innovante, et les parlementaires ont été associés aux différentes étapes.

Ce travail de concertation est maintenant terminé et le projet de loi prévoit deux nouvelles peines à l'égard des mineurs.

D'abord, le stage de formation civique, parce qu'il faut dire que la loi existe et donner le sentiment de la loi au mineur qui n'a pas eu la chance de l'avoir, comme dirait Boris Cyrulnik. Il est extrêmement important pour nous de bien bâtir cet outil et nous aurons besoin des élus locaux et des associations pour le mettre en œuvre.

Ensuite, nous n'avons pas hésité à prévoir l'interdiction de paraître dans certains lieux, de fréquenter certains condamnés, d'entrer en relation avec certaines personnes, et notamment avec la victime. C'était difficile à faire pour les mineurs, mais je pense que c'était nécessaire. Nous verrons comment mettre tout cela en œuvre.

Ces deux nouvelles mesures viennent élargir le champ des réponses pénales pour les mineurs en diversifiant les contenus de la peine sur le plan pédagogique - c'est important - comme sur le plan coercitif.

Nous avons aussi examiné de très près votre proposition de créer un conseil local de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité. Elle me semble présenter plusieurs inconvénients. D'abord, il y a un risque « d'empilement » avec les structures déjà existantes...

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Non, au contraire !

Mme la garde des sceaux. ... en matière de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité. Ne décourageons pas les professionnels de terrain en créant continuellement de nouvelles structures qu'ils n'apprendront à utiliser qu'au prix d'une inutile dépense d'énergie. Il vaut mieux coordonner les divers dispositifs déjà mis en place et notamment veiller à l'articulation des contrats locaux de sécurité avec les conseils communaux de prévention de la délinquance. Tel est l'esprit de la circulaire interministérielle du 7 juin 1999 sur les contrats locaux de sécurité et de la démarche qui doit être poursuivie quotidiennement sur le terrain.

Je rappelle que les contrats locaux de sécurité sont maintenant parfaitement intégrés dans les pratiques des professionnels : 528 contrats locaux sont en cours d'application, 199 en préparation. Ces chiffres indiquent par eux-mêmes l'intérêt que les élus locaux trouvent à ces contrats. Cela dit, comme l'a souligné Christine Lazerges, il faut veiller à ce que les CLS restent bien des contrats et ne deviennent pas des espèces d'institutions auxquelles on demande quelque chose. L'esprit du contrat, rappelé opportunément tout à l'heure, doit être toujours présent à notre esprit.

Il me paraît très important aussi de rappeler que les questions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité doivent faire l'objet d'une approche globale, reposant non seulement sur la police, la justice et les élus, mais aussi sur les professionnels du social et de l'éducation, ainsi que sur les représentants du secteur associatif. Différencier les questions de prévention et de sécurité serait incohérent et inefficace à très court terme.

Vous proposez aussi la création, dans ces conseils, d'observatoires locaux de la délinquance. Cela a été rappelé par Mme Lazerges, mais vous savez sûrement que le Premier ministre a confié à deux parlementaires une mission relative à la création d'un observatoire national de la délinquance. Ils rendront les conclusions de leurs travaux à la fin de cette année. Je pense que, sur ce point, nous ne devons pas disperser les efforts car, comme je le disais à M. Salles, l'élaboration de statistiques complètes et reconnues demande une réflexion approfondie et des équipements informatiques conséquents, particulièrement

en juridiction. Il ne suffit pas d'avoir un observatoire, encore faut-il tirer les conséquences de ses observations ! Si votre intention, plutôt que la production de chiffres, est l'information systématique des maires sur tout acte de délinquance...

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Ce n'est pas le cas !

Mme la garde des sceaux. ... - c'est pourquoi j'ai dit « si », je suis prudente ! - je ne peux qu'y être opposée au nom du secret de l'enquête, du respect de la présomption d'innocence et du risque d'inefficacité des enquêtes. Vous êtes sûrement sur la même longueur d'onde, mais nous avons entendu des propositions un peu différentes, vous le savez bien, monsieur Leonetti. Ce débat a été tranché tout récemment lors de la discussion du projet de loi relatif à la sécurité quotidienne.

La réalité des chiffres sur l'insécurité s'impose, mais il ne faut pas dire qu'il y aurait d'un côté ceux qui nient les problèmes d'insécurité et, de l'autre, ceux qui les voient. On ne peut faire ce type de procès. Nous sommes au moins tous d'accord là-dessus.

M. Claude Goasguen. Non ! Nous ne sommes pas d'accord !

Mme la garde des sceaux. Je suis plutôt de votre avis s'agissant du sentiment d'impunité. Je l'ai souvent dit ici même en répondant à des questions d'actualité. Dans mon travail de fléchage des postes, autant de magistrats que de greffiers ou de fonctionnaires par exemple, je me suis donc engagée à doter le plus rapidement possible les services d'exécution des peines. Sur les délais, vous avez tous parfaitement raison. Pour la première fois, la moitié des postes créés sont affectés aux parquets pour toutes les raisons que vous avez largement décrites. C'est important pour améliorer les relations avec les MJD et avec les conseils municipaux pour les CLS. Dans le cadre de la politique de la ville, il n'est pas anodin, là où nous avons ce type de contrat, de consacrer entièrement un demi-poste de magistrat au suivi de ces relations pour trouver des solutions collectivement et par territoire. En effet, les problèmes ne sont pas les mêmes selon les endroits. Le rapport d'activité montre bien par exemple que la réparation est bien plus courante dans les zones non urbaines. Il y a donc de vraies leçons à tirer et de vraies questions à se poser. Ces postes permettront d'améliorer le lien qui existe entre les institutions judiciaires, les CLS et toutes formes de conventions concernant les MJD.

Vous avez parlé des infractions dont les auteurs ne sont pas identifiés. Ce n'est pas par un texte que l'on va, comme par magie, faire remonter le taux d'élucidation. C'est beaucoup plus difficile que cela et l'on ne peut régler le problème par des réponses trop brutales.

J'en viens au seuil de 50 000 habitants à partir duquel vous voulez rendre obligatoire la création de maisons de justice et de droit. Comme l'a dit Christine Lazerges, certaines fonctionnent parfaitement bien dans de petites communes et elles n'ont pas besoin d'une loi pour cela. J'en ai d'ailleurs visité une avec elle.

M. Claude Goasguen. Il pourra toujours y en avoir dans les petites communes ! Rien ne l'interdira ! Lisez notre texte !

Mme la garde des sceaux. Cette maison a notamment procédé à des rappels à la loi qui ont été très efficaces et elle a trouvé des lieux de réparation intéressants pour les délinquants les plus jeunes. Il ne faut donc pas mettre un frein à ce mouvement en rendant obligatoire que ce qui se fait de manière volontaire et avec enthousiasme.

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Ce sera toujours permis !

Mme la garde des sceaux. J'ai toujours pensé que les choses devenaient plus difficiles quand on les rendait obligatoires ! Les élus locaux n'aiment d'ailleurs pas que l'Etat vienne leur imposer une façon de faire. Et si un élu local refuse de se conformer à votre délégation, je fais quoi ? Je le traduis en justice ?

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. L'Etat impose tellement d'autres choses inutiles !

Mme la garde des sceaux. Je ne vois pas très bien comment cela pourrait marcher. Vous devez vous interroger sur ce caractère obligatoire. C'est un vrai problème de fond. De plus, cela ne correspond pas vraiment à vos positions sur la décentralisation. En tout cas, les MJD qui ont été créées marchent très bien. J'ai répondu récemment à la demande du maire de Toulouse d'en avoir une deuxième, puis une troisième. Ne freinons pas cet enthousiasme !

Plusieurs orateurs l'ont rappelé : l'aide aux victimes a trouvé une bonne réponse avec les maisons de justice et du droit...

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. C'est bien pour cela qu'il faut les rendre obligatoires !

Mme la garde des sceaux. ... et nous devons continuer dans cette voie.

Mais j'arrêterai là. L'argument d'inconstitutionnalité avancé par la majorité est l'aspect le plus grave de notre différend - même si ce différend porte sur la méthode et non sur le fond.

Je dirai un mot des références que vous avez prises à l'étranger en Grande-Bretagne et en Espagne.

Le taux d'incarcération, de privation de liberté des jeunes est effectivement très élevé en Grande-Bretagne et nous discutons de ce problème avec mon nouveau collègue, M. Blunkett. Vous avez raison, des mesures de réparation sont bien à l'étude, mais c'est pour répondre à ce trop fort taux de mise en détention des jeunes qui sont, eux aussi, touchés par la récidive.

En Espagne, la législation sur les mineurs est extrêmement différente de la notre. De fait, il y est absolument interdit de mettre un mineur en prison, quel que soit le délit ou le crime commis ; la peine maximale est forcément de cinq ans et en cas de privation de liberté, le jeune est placé dans l'équivalent de nos centres éducatifs renforcés. Le taux de délinquance en Espagne n'est d'ailleurs pas très différent de ce qu'il est en France.

Bien sûr, il faut parler de la sanction, qui est indispensable. Bien sûr, il faut parler des délais. Vous avez parfaitement raison, le temps des jeunes n'est pas celui des adultes. Les jeunes ont besoin de réponses rapides et nous avons, en la matière, un énorme travail à faire. Mais il convient, selon moi, de laisser l'institution judiciaire agir sous sa pleine responsabilité, dotée des moyens supplémentaires qui lui ont été alloués - un budget en augmentation de 30 % et de nombreuses créations de postes.

Quoi qu'il en soit, les parquets ont la ferme volonté de travailler en relation avec les élus et les associations pour la mise en œuvre des mesures de réparation. Les postes qui ont été créés, notamment dans le cadre de la politique de la ville, doivent démontrer qu'il est possible d'être efficace en s'appuyant sur les textes actuels. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Je répondrai d'abord aux parlementaires qui sont intervenus dans ce débat. La lettre lue par M. Daubresse fut un moment

fort. Notre collègue a ainsi montré que l'impunité est mal ressentie par les victimes, bien intégrée par les coupables et désespérante pour les forces de police qui finissent par s'interroger sur l'utilité de leur action.

Vous avez raison, madame, cette proposition de loi ne changerait pas radicalement la situation ; mais ce serait un pas en direction des forces de l'ordre, une façon de leur montrer qu'on essaie de faire régresser l'impunité dans notre pays.

Notre diagnostic est, semble-t-il, partagé par la majorité. Les délais sont trop longs, l'impunité est intolérable, d'autant plus que le coupable est connu et qu'il lui arrive de narguer sa victime, voire de la menacer pour qu'elle ne porte pas plainte.

Devant l'inutilité de porter plainte et devant les risques de rétorsion, nos concitoyens risquent d'être dissuadés de porter plainte,...

M. Francis Hillmeyer. C'est déjà le cas !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. ... d'éprouver un sentiment profond d'injustice et, surtout, de manquer de confiance envers la justice. Combien de maires ont reçu dans leurs cabinets des gens qui disaient : « le coupable a été entendu par la police, il a avoué ! Comment se fait-il qu'aucune sanction ne soit prononcée contre lui ? » Et je passe sur les interprétations - corruption de la justice ou interventions extérieures - qui peuvent en découler.

On peut être tenté d'étendre ce qui existe déjà en matière de « justice de proximité ». Mme Christine Lazerges, qui a repris sa haute fonction de présidente, propose de créer un bureau national de la réparation. Cela me paraît très éloigné des préoccupations de nos concitoyens. Certes, cela pourrait être, à un moment donné, utile. Mais nos concitoyens attendent une réponse directe, proche de leurs préoccupations, rapide et adaptée.

Je ne réponds pas à M. Braouezec, qui s'est placé délibérément en dehors du débat.

M. Bernard Roman, *président de la commission*. C'était tout de même intéressant !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Il a en effet décidé de ne pas parler de ce qui nous intéresse aujourd'hui.

M. Patrick Braouezec. Vous m'avez mal écouté !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Cela m'évitera de lui porter la contradiction. Je le laisse à sa dialectique. Il était venu avec ses réponses, alors que d'autres étaient venus avec leurs questions...

M. Mignon a bien fait de rappeler que la droite parlementaire était trop souvent caricaturée dans ses propositions,...

M. Jean-Louis Debré. En effet !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. ... alors qu'elle agit sans idéologie, de manière pragmatique, pour tenter de résoudre concrètement les problèmes qui se posent. Et je suis pleinement d'accord avec lui sur le fait que ce texte, s'il n'est pas la réponse, est « une » des réponses que l'on peut apporter pour faire régresser l'insécurité et l'impunité dans notre pays.

M. Goasguen est brillamment intervenu de sa place.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Il était fidèle à lui-même !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Mais le lieu d'où l'on parle ne détermine pas le niveau de son propos. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)* M. Goasguen a su expliquer, en citant les articles qu'il fallait, que nos propositions se situaient bien dans le domaine législatif et non réglementaire.

M. Joseph Tyrode. C'était consternant !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. M. Blazy a cru discerner trois ou quatre oppositions. C'est vrai que diverses sensibilités peuvent s'exprimer dans l'opposition.

M. Claude Goasguen. Et dans la majorité ?

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Une telle critique, venant de votre part, monsieur Blazy, est assez curieuse ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Et je vous signale, si vous n'en avez pas lu au moins le titre, que cette proposition de loi est cosignée par l'ensemble de l'opposition.

M. Jean-Louis Debré. En effet.

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Et même si ce n'est qu'un pas, c'est un pas positif !

Reste le problème du seuil. Ce qui n'est pas interdit n'est pas obligatoire ; ce qui n'est pas obligatoire n'est pas forcément interdit. On ne peut pas dire à la fois qu'il ne faut pas obliger les maires des communes de plus de 50 000 habitants à créer un conseil de la réparation, et que ce seuil est trop haut. Si vous pensez que tout doit être facultatif, ce n'est pas la peine de critiquer le seuil.

Nous pensons qu'au-delà d'un certain nombre d'habitants, et la loi Chevènement est à l'origine de nombreux regroupements, il doit y avoir une maison - ou une antenne - de justice et du droit. Mais rien n'empêche un village ou une ville beaucoup plus petite de créer la même institution pour répondre aux mêmes besoins.

D'après vous, une loi ne serait pas nécessaire. Vous nous proposez de réfléchir ensemble, mais avec lenteur. Dans une de ses fables, monsieur Blazy, La Fontaine écrit effectivement que « rien ne sert de courir ». Mais il faut partir à point ! Or cela fait quatre ans et demi que vous êtes là...

M. Jean-Pierre Blazy. Cela fait dix ans qu'on en parle !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Et, depuis 1981, cela fait vingt ans !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Si vraiment il y a urgence à décider, faisons-le aujourd'hui !

Cette proposition de loi n'a pas de caractère idéologique, c'est une main tendue. Certes, nous sommes dans un contexte pré-électoral. Mais pourquoi, sur un point technique, ne pas faire avancer les choses sans bouleverser notre législation, tout en essayant d'être beaucoup plus efficaces au service de nos concitoyens ?

Je regrette que vous disiez partager notre diagnostic, nos objectifs, que vous reconnaissiez l'intérêt de nos propositions mais que frileusement, vous décidiez d'intervenir par décret. Quand on sait qu'un décret n'est appliqué qu'au bout de trois ans, on peut se poser la question sur la rapidité d'exécution et sur la réponse à l'urgence que soulignait M. Blazy.

Je voudrais rappeler une anecdote, madame la ministre. Un jour, sur les bancs de cette assemblée, alors que j'étais un tout nouveau député, en 1997, j'avais proposé l'immatriculation des véhicules à deux roues. Le ministre concerné me répondit, avec l'autorité que lui confèrait sa fonction : « monsieur le député, c'est une très bonne idée, mais je vous en prie, retirez cette proposition parce que je vais prendre un décret ». Il aura fallu trois questions écrites et deux questions orales pour que l'ensemble de l'Assemblée nationale délibère, contre l'avis du ministre !

Mme la garde des sceaux. On peut se tromper !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Oui, mais... *persevere diabolicum* !

M. Jean-Antoine Leonetti, *rapporteur*. Certes, on peut se tromper. C'est bien la raison pour laquelle je vous propose, madame, de ne pas prendre de décret et d'essayer

de débattre avec nous d'un sujet qui nous préoccupe tous, et qui préoccupe au premier chef notre population. Ce serait tout à l'honneur de l'Assemblée nationale. Personne n'y gagnerait et personne n'y perdrait. On oublierait vite que cette loi a été présentée par le groupe UDF et soutenue par l'opposition si l'ensemble de l'Assemblée nationale l'adoptait. Cela signifierait simplement que tous les députés auraient répondu de manière positive et concrète à un problème urgent.

Par ailleurs, j'éprouve quelque inquiétude à propos des décrets, pas tant sur leur date que sur leur contenu.

Madame la garde des sceaux, je passe sur les « notables ». J'ai l'impression que la dépêche de l'AFP ne reprenait pas votre proposition. Mais pourquoi donner un tel pouvoir à des associations et hésiter à dire que la nomination d'un délégué du procureur serait attentatoire à l'indépendance de la justice ? Confier des pans entiers de nos services publics au système associatif, qui serait peut-être créé pour la circonstance, non seulement est très inquiétant pour la liberté de ce système associatif, mais qu'il risquerait d'affecter la qualité de notre service public. Le service public n'a pas besoin de passer par des relais associatifs pour faire entendre la voix de la justice.

L'argument d'inconstitutionnalité est le dernier qui nous a été opposé. Je me permets de vous rappeler que nous sommes dans le cadre de la réparation pénale, que les auteurs des infractions ont reconnu leur délit et acceptent la réparation. Dire que la défense serait occultée est une erreur puisqu'il y a accord des parties dans le cadre de la médiation-réparation ; il ne s'agit pas d'un système imposé.

Dire qu'on passe du judiciaire au laïque fait un peu sourire. Cela étant, madame la présidente. J'espère que notre justice est républicaine et laïque...

Fixer un délai au bout duquel l'affaire serait transmise au délégué du procureur ne me paraît pas sortir des rails de la décision de justice.

Le conseil de la réparation est justement destiné à assurer l'application et l'exécution immédiate des décisions de justice. Et c'est parce que les collectivités territoriales, la PJJ, le monde associatif et les services de l'Etat participent à ce conseil que la décision du délégué du procureur ou du substitut du procureur pourra être appliquée immédiatement. L'ensemble des acteurs deviendra partie prenante, non pas dans la prise de décision, mais dans l'exécution de la décision.

Madame le ministre, vous m'avez répondu qu'il était inutile de créer un observatoire local, dans la mesure où il y aurait, dans quelques années, un observatoire national. Cela relève d'une conception très peu décentralisatrice. Les maires aimeraient bien connaître les statistiques locales, même s'ils s'intéressent évidemment aux statistiques nationales - ne serait-ce que pour les comparer avec la situation locale.

En conclusion, si cette proposition de loi est timide, modeste, elle est aussi pragmatique, raisonnable, équilibrée, réaliste et pourrait être appliquée rapidement. Je regrette que, pour des raisons qui ne me semblent pas totalement avouables, la majorité oppose, afin d'éluider le problème, deux arguments fallacieux : le recours au décret et l'inconstitutionnalité, qui ne tiennent pas deux minutes devant les avis des personnes autorisées.

Cette main tendue restera tendue. On se souviendra que vous avez refusé de débattre et d'avancer concrètement dans la lutte contre l'impunité et l'insécurité dans notre pays. Après en avoir corrigé les quelques défauts, nous aurions pu aboutir à un texte équilibré et efficace. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour*

la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)

Mme la présidente. La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme la garde des sceaux. M. Leonetti laisse entendre que cette proposition de loi est « minimaliste ». Ce n'est pas exact !

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Merci.

Mme la garde des sceaux. Car elle aboutirait presque à une refonte de l'institution judiciaire.

Par exemple, l'intervention directe d'un organisme dépendant d'une collectivité territoriale pour la mise en place de mesures alternatives aux poursuites à la suite de commission d'infraction à la loi pénale est contraire à la séparation des pouvoirs et porte atteinte à l'article 66 de la Constitution. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Jean-Louis Debré. C'est de la provocation !

Mme la garde des sceaux. Mais non ! D'ailleurs, ce n'est pas mon style...

Je voulais juste dire que ce n'est pas un texte anodin et qu'il ne faut pas confondre délégué du procureur et substitut.

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Je demande la parole, madame la présidente !

Mme la présidente. Monsieur Leonetti, vous vous êtes déjà exprimé longuement. Permettez-moi de préciser que l'expression « délégué du procureur » désigne une personne habilitée par la justice.

M. Jean-Louis Debré. Madame la présidente, vous ne devez pas intervenir dans les débats !

M. Rudy Salles. C'est scandaleux ! Restez dans votre rôle !

Mme la présidente. Il ne s'agissait que de lever une ambiguïté.

Vote sur le passage à la discussion des articles

Mme la présidente. La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République n'ayant pas présenté de conclusions, l'Assemblée, conformément à l'article 94, alinéa 3, du règlement, est appelée à statuer sur le passage à la discussion des articles du texte initial de la proposition de loi.

Conformément aux dispositions du même article du règlement, si l'Assemblée vote contre le passage à la discussion des articles, la proposition de loi ne sera pas adoptée.

Avant de donner la parole aux orateurs inscrits dans les explications de vote, j'indique que, sur le passage à la discussion des articles, je suis saisie, par le groupe UDF, d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée.

La parole est à M. Renaud Donnedieu de Vabres, pour l'UDF.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi qui vous est proposée aujourd'hui est parfaitement équilibrée, respectueuse de la répartition des pouvoirs, conformément à la Constitution et aux principes généraux du droit.

Ce que vous avancez, mesdames, messieurs de la majorité, pour refuser cette proposition de bon sens ne correspond pas à la réalité, que vous cherchez à nier.

Il y a quelques semaines, plus d'une centaine de parlementaires de l'opposition ont demandé la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les violences urbaines. Nous nous étions inspirés du travail que nous avons fait sur les prisons. Ce travail avait été utile et avait permis de faire émerger la réalité d'une situation que vous êtes effectivement en train de modifier, en concertation avec le Parlement.

Aujourd'hui, les magistrats, les enseignants, les policiers, les gendarmes, les gardiens d'immeuble, les pharmaciens, les médecins, les travailleurs sociaux, bref tous ceux qui sont confrontés à la violence urbaine nous disent la même chose, qu'ils soient de droite ou de gauche, qu'ils parlent à un parlementaire de droite ou de gauche. Tous nous expliquent qu'ils sont débordés, qu'ils n'y arrivent plus et qu'un nouveau principe républicain doit prévaloir : à toute infraction, même petite, doit correspondre une sanction adaptée. C'est ainsi que la réinsertion dans la vie républicaine et dans la société sera assurée.

La proposition de loi de l'UDF s'inscrit précisément dans cette perspective. Elle ménage en effet la répartition des pouvoirs entre, d'un côté, les élus et de l'autre, les magistrats, ce qui garantit l'indépendance de la justice, tout en prévoyant des passerelles de façon à apporter une réponse concrète aux difficultés. Malheureusement vous allez une nouvelle fois refuser ces propositions. Mais dans quelque temps, ce sont les Français qui jugeront par leur vote. A cet égard, et j'ouvre là une piste de réflexion, ne faudrait-il pas que l'ensemble des dispositions visant à constituer le pacte républicain de sécurité intérieure que nous devons élaborer soit soumis au Parlement, bien sûr, mais également aux Français ? Peut-être conviendrait-il de les consulter solennellement. Voilà qui constituerait une réponse efficace.

Aujourd'hui, vous niez la réalité et, par votre vote, vous aller repousser des mesures de bon sens qui auraient pu pourtant améliorer la situation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Blazy, pour le groupe socialiste.

M. Jean-Pierre Blazy. Non, nous ne nions pas la réalité ! Avec cette proposition de loi tendant à renforcer la lutte contre l'impunité des auteurs de certaines infractions, vous visez principalement, monsieur le rapporteur, et c'est un problème essentiel que nous ne nions pas, la délinquance des mineurs. Or, à la page 8 de votre rapport, auquel je renvoie mes collègues, les chiffres que vous citez concernant les mineurs mis en cause montrent que le problème ne date pas de 1997. Ainsi, entre 1993 et 1997 et alors que vous étiez au pouvoir, on est passé de 92 912 mineurs mis en cause, à 154 437, soit une augmentation de plus de 60 000 mineurs – 12 000 par an en moyenne. Entre 1997 et 2000, en revanche, on est passé de 154 437 – 175 256 mineurs mis en cause, soit une progression de 21 000 mineurs en trois ans, ce qui donne une moyenne de 7 000 par année.

Je me réjouis donc ce matin que la droite rejoigne la gauche. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) En effet, c'est nous qui avons mis en place en 1993 les mesures de réparation pénale. C'est nous qui avons développé la justice de proximité. C'est nous qui avons mis en place la coproduction de la sécurité et qui avons permis aux maires de jouer un rôle de plus en plus important. (*Protestations sur les bancs du*

groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.) Il faut le rappeler.

M. Claude Goasguen. Ne vous vantez pas !

M. Jean-Pierre Blazy. M. Leonetti, nous le reconnaissons et nous l'avons dit, votre proposition est intéressante et équilibrée dans l'esprit.

M. Marc-Philippe Daubresse et M. Jean-Louis Debré. Eh bien votez la !

M. Jean-Pierre Blazy. Elle nécessite toutefois un approfondissement quant à sa mise en œuvre. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) En soulignant le problème de la justice déléguée, elle présente en effet et comme Mme la ministre l'a souligné, un risque d'inconstitutionnalité.

M. Jean-Antoine Leonetti, rapporteur. Vous avez inventé ce risque d'inconstitutionnalité pour ne pas voter cette proposition de loi !

M. Jean-Pierre Blazy. Sans doute faudra-t-il préciser nos textes sur le plan législatif, les faire évoluer. (*« Ah ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Rudy Salles. Et alors ?

M. Jean-Pierre Blazy. Il importe en effet de traiter le problème de la délinquance des mineurs qui existait déjà lorsque vous étiez au pouvoir.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ça fait vingt ans que vous êtes au pouvoir !

M. Jean-Pierre Blazy. Il faut aujourd'hui apporter rapidement des solutions nouvelles, mais tout en évitant la précipitation...

M. Jean-Louis Debré. Aucun risque avec vous !

M. Jean-Pierre Blazy. ... s'agissant de textes législatifs, surtout lorsqu'ils présentent un risque d'inconstitutionnalité par rapport à la justice déléguée.

M. Maurice Ligot. C'est misérable !

M. Jean-Pierre Blazy. Pour l'heure, mesdames et messieurs de l'opposition, et contrairement à ce que vous aviez fait lorsque vous étiez au pouvoir, nous donnons des moyens à la police et à la justice. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Jean-Louis Debré. N'importe quoi !

M. Jean-Pierre Blazy. C'est vous monsieur Debré, qui avez diminué le budget de la police en 1997, alors que vous étiez ministre de l'intérieur !

M. Jean-Louis Debré. Mais non !

M. Jean-Pierre Blazy. Rappelons encore que, de 1993 à 1997, les moyens de la justice ont stagné ce qui revient à dire qu'en réalité ils ont baissé. Eh bien avec nous, ils ont progressé de 28 % !

M. Jean-Louis Debré. De 1994 à 1997, la délinquance a diminué ! Avec vous, elle augmente !

M. Jean-Pierre Blazy. Ainsi que la garde des sceaux l'a indiqué, des mesures réglementaires vont être prises et nous allons donner encore plus de moyens. Cela permettra d'apporter les réponses que nous attendons et qui sont nécessaires.

M. Jean-Louis Debré. N'importe quoi !

M. Jean-Pierre Blazy. Voilà toutes les raisons pour lesquelles le groupe socialiste s'oppose au passage à la discussion des articles.

M. Jean-Louis Debré. Le groupe socialiste ne fera rien comme d'habitude ! Vive les droits du Parlement !

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Goasguen, pour le groupe DL.

M. Claude Goasguen. Non, monsieur Blazy, ce texte n'a pas vocation à réorganiser la justice déléguée. D'ailleurs, si vous me permettez cette pointe d'humour historique, la justice déléguée s'oppose à la justice retenue, et votre justice est particulièrement retenue à tous points de vue. De grâce, ne caricaturez pas ce que nous proposons ! La valeur juridique de ce texte est indéniable. Je le répète, le fait de rendre obligatoire la création d'un conseil local de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité au-delà de 50 000 habitants, n'empêche pas des collectivités moins peuplées de se doter de la même instance. La proposition de loi fixe un seuil : au-delà de celui-ci c'est obligatoire, en deçà, c'est facultatif. Il n'y a là rien d'incompatible.

M. Marc-Philippe Daubresse. Bien sûr !

M. Claude Goasguen. Les mesures contenues dans ce texte, dont vous reconnaissez vous-mêmes qu'il est modéré et immédiatement applicable, sans révolutionner notre justice, ne correspondent absolument pas à la caricature que vous faites habituellement des propositions de la droite en matière de justice et de sécurité. Dimanche, j'ai entendu M. Hollande, secrétaire général du Parti socialiste...

M. Bernard Roman, président de la commission. Premier secrétaire !

M. Claude Goasguen. Premier et dernier par la même occasion !

Mme Nicole Bricq. Il y en aura d'autres !

M. Claude Goasguen. Dimanche, j'ai entendu M. Hollande dire que nous avions privatisé la police et que nous voulions faire du maire un shérif. Où voyez-vous des dispositions allant dans ce sens ? Il n'en est nullement question.

Mme Nicole Bricq. Pas encore !

M. Claude Goasguen. Vous vous en tenez toujours au même discours. Et dès que l'on fait des propositions concrètes, vous les refusez.

Madame la garde des sceaux, le discours qui consiste à dire que la sécurité n'est ni de droite ni de gauche vient d'en prendre un coup.

M. Jean-Louis Debré. C'est vrai !

M. Claude Goasguen. En effet, alors que nous nous efforçons d'établir un consensus pour faire face aux difficultés de la justice, vous vous bornez à nous opposer un refus sans analyse juridique et à évoquer un hypothétique décret. En réalité, vous ne faites rien pour dépasser la vision partisane qui est la vôtre. Mais, après tout, c'est vous qui portez la responsabilité de l'insécurité et de l'impunité et qui aurez le plus à souffrir de cette situation.

M. Jean-Louis Debré. Très bien !

M. Claude Goasguen. Finalement, en vous proposant avec ce texte de partager le poids des difficultés, nos amis de l'UDF faisaient plutôt un geste à votre égard.

M. Marc-Philippe Daubresse. Mais oui !

M. Claude Goasguen. Vous préférez refuser cette proposition. Eh bien, je suis ravi que vous assumiez vos responsabilités !

Pour terminer, je voudrais revenir sur les propos de M. Blazy. Ne vous targuez pas, monsieur Blazy, d'avoir donné des moyens à la police ou à la justice.

M. Jean-Pierre Blazy. Ce que vous n'avez pas fait !

M. Claude Goasguen. Voulez-vous que nous comparions ces moyens avec ceux que vous avez donnés à l'éducation nationale : 12 000 postes en plus pour 80 000 élèves en moins ?

Mme Nicole Bricq. Vous êtes contre ?

M. Claude Goasguen. Avec ceux que vous avez donnés pour le passage aux 35 heures ? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Nicole Bricq. Vous êtes démasqué !

M. Claude Goasguen. Reprenons les chiffres pour les ministères de l'intérieur et de la justice : 3 000 postes de policiers, 3 000 postes de magistrats !

Mme Nicole Bricq. On a compris ! Allez dire cela dans votre circonscription !

M. Claude Goasguen. Ces chiffres montrent bien que vous avez fait des choix politiques et que pour vous la sécurité n'est pas la première des préoccupations. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Nicole Bricq. On a tout compris ! Allez dire cela dans votre circonscription !

M. Claude Goasguen. Ne prétendez donc pas que la sécurité vous préoccupe ! Pas plus hier qu'aujourd'hui ce n'est le cas ! Non, la sécurité ne vous intéresse pas ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Nicole Bricq. Et l'éducation nationale, ça ne compte pas pour vous ?

M. Jean-Pierre Blazy. C'est lamentable, monsieur Goasguen !

M. Claude Goasguen. Vous avez fait d'autres choix. Assumez-les électoralement ! Nous en reparlerons dans quelques mois, mes chers collègues !

Mme Nicole Bricq. Vous êtes démasqué !

M. Claude Goasguen. Pour notre part, nous allons voter ce matin, sans grande illusion, le passage à la discussion des articles de cette proposition de loi. Mais heureusement, dans six mois, les électeurs pourront enfin se prononcer sur votre absence de politique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

M. Jean-Pierre Blazy. Ce discours est bien différent de celui de M. Leonetti !

Mme la présidente. Je mets aux voix le passage à la discussion des articles.

Je rappelle que le vote est personnel et que chacun ne doit exprimer son vote que pour lui-même et, le cas échéant, pour son délégué, les boitiers ayant été couplés à cet effet.

Le scrutin est ouvert.

Mme la présidente. Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	79
Nombre de suffrages exprimés	78
Majorité absolue	40
Pour l'adoption	31
Contre	47

L'Assemblée ayant décidé de ne pas passer à la discussion des articles, la proposition de loi n'est pas adoptée.

2

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

Mme la présidente. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux musées de France :

M. Alfred Recours, rapporteur (rapport n° 3368) ;

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi, n° 3392, relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle :

M. Marcel Rogemont, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 3425) ;

Discussions du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport et aux enquêtes techniques après événement de mer, accident ou incident de transport terrestre :

Mme Odile Saugues, rapporteure (rapport n° 3418) ;

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi (n° 3348) tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales :

M. Jacky Darne, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 3398).

Eventuellement, à vingt et une heures, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

(*La séance est levée à onze heures trente-cinq.*)

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

JEAN PINCHOT

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la 1^{re} séance

du jeudi 29 novembre 2001

SCRUTIN (n° 369)

sur le passage à la discussion des articles de la proposition de loi relative au renforcement de la lutte contre l'impunité des auteurs de certaines infractions.

Nombre de votants	79
Nombre de suffrages exprimés	78
Majorité absolue	40

Pour l'adoption	31
Contre	47

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (249) :

Contre : 47 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Non-votant : M. Raymond **Forni** (président de l'Assemblée nationale).

Groupe RPR (135) :

Pour : 5 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe UDF (68) :

Pour : 24 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe Démocratie libérale et Indépendants (43) :

Pour : 2 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe communiste (35) :

Abstention : 1 membre du groupe, présent ou ayant délégué son droit de vote.

Groupe Radical, Citoyen et Vert (31).

Non-inscrits (4).