

*Assemblée Nationale*

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

---

---

Session ordinaire de 1997-1998 - 53ème jour de séance, 130ème séance

**SÉANCE DU JEUDI 15 JANVIER 1998**

**PRÉSIDENCE DE M. Laurent FABIUS**

## *Sommaire*

<b>MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE . . . . .</b>	<b>2</b>
<b><input type="checkbox"/> DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE ET DÉBAT SUR CETTE DÉCLARATION . . . . .</b>	<b>2</b>

La séance est ouverte à quinze heures.

## MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

**M. le Président** - J'ai reçu de M. le ministre des relations avec le Parlement une lettre m'informant que la deuxième lecture du projet de loi organique relatif au recrutement exceptionnel de magistrats sera inscrit à l'ordre du jour du mardi 20 janvier après-midi, avant la deuxième lecture du projet de loi relatif à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs. L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

<p style="text-align: center;"><b>DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT SUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE ET DÉBAT SUR CETTE DÉCLARATION</b></p>
---

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

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice** - "La justice est la première dette de la souveraineté", écrivait Portalis dans son célèbre discours de présentation du code civil.

Nous tous ici, Gouvernement et Parlement confondus, qui incarnons la souveraineté, nous devons nous interroger pour savoir si nous avons bien honoré cette dette. Pouvons-nous penser, sérieusement, que nous sommes quittes ? L'obéissance aux lois, que toute démocratie est en droit d'attendre des citoyens, ne peut être légitimement exigée que si la justice est assurée : une justice accessible dans ses procédures, impartiale dans ses jugements, effective dans ses résultats. Quand elle doute de sa justice, la société peu à peu se déchire, car la justice est un élément fondamental du pacte démocratique. Elle doit apaiser les conflits privés et ordonner les rapports collectifs. Sans elle, pas de cohésion sociale. Or, depuis des années, la justice a perdu sa crédibilité, et une réforme globale s'impose pour rétablir la confiance des citoyens.

Cette priorité a été affirmée devant vous par le Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale, le 19 juin 1997. "Dans la nation", a-t-il indiqué, "faire vivre la République, c'est s'assurer d'un Etat qui inspire le respect, qui redevienne impartial, qui se conforme au droit. Les responsabilités de l'Etat doivent être assumées sans défaillance ; au premier rang de celles-ci, il y a la justice. Le respect du droit est fondamental pour la République et la démocratie. Sans lui, le lien social se dissout et les institutions sont discréditées. Aussi la justice doit-elle être indépendante et impartiale".

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

Ce débat d'orientation nous permettra de savoir ce que chacun attend de la justice. Les réformes seront discutées par la suite.

Nous devons nous intéresser au premier chef à la justice quotidienne. Chaque année, près de 3 millions et demi de décisions sont rendues par les juges des cours et tribunaux, les juges consulaires et les juges prud'homaux. Si réforme il doit y avoir, c'est d'abord pour nos concitoyens qui s'adressent chaque année à la justice pour lui demander de régler leurs différends : les époux dont la vie commune est devenue impossible, le salarié licencié qui réclame une indemnité, le chef d'entreprise en difficulté qui demande à poursuivre son activité, le propriétaire qui souhaite récupérer la jouissance de son bien, seule source de revenu pour lui, le locataire menacé d'expulsion...

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

Rendre la justice plus accessible est ainsi le premier défi que nous devons relever. Je sais que tous les Gardes des Sceaux ont fait le même constat et pris des engagements similaires. Je sais que des réformes ont été entreprises et qu'elles ont porté leurs fruits. Je connais le formidable effort de productivité consenti par les magistrats, malgré les conditions de travail que chacun connaît. En vingt ans, le contentieux civil s'est accru de 75 %, celui des cours d'appel de plus de 100 %. Le nombre des décisions rendues a connu la même progression, alors que le nombre des magistrats n'augmentait que de 25 %. Cela ne se sait pas suffisamment et l'insatisfaction est de plus en plus grande. Paradoxalement, la justice, toujours plus critiquée, est toujours plus saisie. Cet état de fait traduit l'évolution de notre société, dans laquelle les médiateurs intermédiaires ont disparu. Chacun se tourne alors vers l'institution qui a le bonheur et le malheur d'avoir le nom d'une vertu.

Je ne veux pas que l'on puisse dire : "Il y a deux justices, l'une pour les riches et l'autre pour les pauvres et aucune pour les classes moyennes".

L'Etat ne peut plus se contenter de proposer des améliorations ponctuelles. Un saut qualitatif s'impose. Je veux que chaque Français connaisse ses droits, puisse les défendre et comprenne le langage, les rites et l'organisation du service public de la justice.

Dans une société de plus en plus régulée par le droit, l'Etat a le devoir de répondre aux aspirations qui se font jour. Mais il faut distinguer l'accès au droit de l'accès au juge. Le besoin de justice ne peut être satisfait sans la connaissance de leurs droits par les citoyens. La politique d'aide à l'accès au droit doit être renforcée, d'abord en faveur des plus démunis, car l'ignorance du droit est facteur d'exclusion. Mais cette politique doit avoir un objectif plus large, car elle répond au désir nouveau des citoyens de participer davantage à leur propre destin. Tous les partenaires doivent être mobilisés. Les conseils départementaux de l'aide juridique, créés par la loi de 1991, ont pour mission de recenser les dispositifs d'information et de consultation juridique existant dans le département. C'est ce qui a été fait, à la satisfaction de tous, à Marseille, à Cayenne et plus récemment à Paris. Or nous n'avons que vingt-deux conseils de ce type. Tous les départements doivent en être dotés.

**Plusieurs députés socialistes** - Très bien !

**Mme la Garde des Sceaux** - D'autres mesures doivent être prises pour rendre la justice plus accessible, comme la simplification des textes par la poursuite de l'effort de codification et l'adaptation du droit aux changements de la vie familiale, économique et sociale. La première exigence, c'est la clarté des textes et du langage employé. Il faut aussi améliorer l'accueil des justiciables dans les maisons de justice et de droit.

Enfin, la carte judiciaire devra être revue, en tenant compte des réalités locales, des évolutions démographiques et des temps de transport. Les solutions de proximité et la spécialisation des juridictions seront privilégiées.

Une mission, dont j'ai obtenu la création au budget pour 1998, réunissant des professionnels qualifiés aux compétences diverses, est en cours de constitution. Elle sera chargée d'étudier les projets sur le terrain.

La deuxième priorité est de rendre la justice plus rapide. La lenteur actuelle de l'institution s'apparente trop souvent à un déni de justice...

**M. René Dosière** - Elle est plus lente encore que le Sénat !

**Mme la Garde des Sceaux** - Parce qu'il s'agit d'un service public, elle doit apporter une réponse rapide et effective. Il n'est pas admissible que dans les cours d'appel de Paris, de Douai ou d'Aix par exemple, on convoque maintenant les justiciables en 2001 pour des affaires de contestation de licenciement.

**M. Pierre Lellouche** - En effet !

**Mme la Garde des Sceaux** - Il faut donc développer une justice de l'urgence. L'effort doit viser d'abord à simplifier les procédures : meilleure répartition des contentieux entre le tribunal de grande instance et cette juridiction de proximité qu'est par excellence le tribunal d'instance ; spécialisation des tribunaux de grande instance dans les contentieux les plus techniques ; relèvement du plafond applicable aux litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux d'instance...

Mais il convient aussi d'avoir des modes de règlement des conflits plus souples : le recours à la médiation, à la conciliation et à la transaction doit être développé pour éviter autant que cela est possible les procès et pour impliquer davantage les citoyens dans la résolution de leurs propres problèmes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*)

Lorsque le juge est saisi, une association plus étroite des auxiliaires de justice à l'instruction des dossiers doit permettre des accords sur la durée des procès, par de véritables "contrats de procédure". D'autre part, pour combattre les recours purement dilatoires, il convient d'étudier la possibilité d'une exécution immédiate des décisions de première instance, même frappées d'appel, dans certains domaines de contentieux. (*"Très bien !" sur les bancs du groupe socialiste*)

Enfin, la justice doit répondre, à la place qui est la sienne, au besoin de sécurité.

**M. Pierre Lellouche** - On n'est pas parti pour !

**Mme la Garde des Sceaux** - Chacun attend qu'elle apporte des réponses aux actes délictueux -violences urbaines, délinquance des mineurs, délinquance financière et internationale- qui mettent en péril la cohésion sociale. En l'espèce, la mise en œuvre de cette priorité gouvernementale passe notamment par une meilleure coopération de la justice, de la police et de la gendarmerie, au service des politiques d'action publique définies localement par le procureur.

La direction de la police judiciaire incombe légalement à ce dernier. L'article 41 du code de procédure pénale est très clair à cet égard : "Le procureur de la République dirige l'activité des officiers et des agents de la police judiciaire". Les juridictions doivent par conséquent être informées de l'affectation des moyens de police judiciaire et de l'utilisation des emplois, et que leur avis soit recueilli sur cette affectation, ce qui suppose une concertation au niveau national aussi bien qu'au niveau local.

Dans le même esprit, afin de mener à bien des enquêtes complexes, il convient d'envisager d'affecter des fonctionnaires spécialisés -policiers, gendarmes, douaniers et autres fonctionnaires des finances- auprès de certains magistrats.

**M. René Dosière** - Très bien !

**Mme la Garde des Sceaux** - De tels "contrats d'enquête" garantiront la permanence et l'efficacité du travail d'investigation. Le dispositif que je mets en œuvre pour lutter contre la délinquance financière, en commençant par Paris, s'inspire de ce principe. De même l'action menée en faveur de la coopération judiciaire européenne contre les nouvelles formes de criminalité organisée.

Quant au contrôle des activités des officiers de police judiciaire, il implique que l'évaluation judiciaire soit effectivement prise en compte dans leur carrière : aussi les enquêtes administratives sur le comportement de tel ou tel d'entre eux dans l'exécution d'une mission de police judiciaire associeront désormais l'inspection générale des services judiciaires au service d'enquête compétent.

La lutte contre la délinquance passe également par la rapidité de la réponse judiciaire, afin de réduire le sentiment d'impunité chez les auteurs d'infraction, de témoigner de la réprobation de la société et d'assurer réparation à la victime. De nouveaux modes de règlement, rapprochant la sanction de l'infraction, seront développés et confortés, j'en prends l'engagement : convocation à bref délai du délinquant devant le tribunal, procédure de médiation-réparation pour les mineurs, classement sous condition d'indemnisation... Par ailleurs, il faudra recourir plus qu'on ne le fait aujourd'hui à des alternatives à l'emprisonnement telles que la réparation ou les travaux d'intérêt général.

Deuxième axe de la réforme : la justice doit être mise au service des libertés.

La présomption d'innocence est un principe fondamental trop souvent bafoué, si l'on en juge par les phases d'une procédure ordinaire. A six heures du matin, sous l'œil de son conjoint, de ses enfants et de ses voisins, gendarmes ou policiers viennent chercher une personne soupçonnée d'une infraction quelconque. Gardée à vue jusqu'à 48 heures, elle ne pourra converser avec un avocat qu'au bout de la vingtième heure. Menottée et conduite sous bonne garde au tribunal, elle sera présentée au juge d'instruction et placée en détention. Après plusieurs mois, sinon plusieurs années, elle verra sa situation évoquée par un tribunal. Selon son degré de notoriété, la presse se sera plus ou moins intéressée à elle dans la première phase de l'affaire, mais ensuite une décision de relaxe ne donnera lieu qu'à un entrefilet. (*"Très bien !" sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

Ce rappel peut paraître simpliste. Les délinquants doivent certes être poursuivis et condamnés, mais le respect des droits fondamentaux de la personne ne doit pas être oublié pour autant. Ainsi la décision de détention provisoire doit rester exceptionnelle. Une personne, même coupable, ne doit pas être présentée dans une situation dégradante. Un citoyen ne doit pas faire l'objet de soupçons durables sans pouvoir s'expliquer publiquement.

Les modifications de procédure pénale concernant l'enquête et l'instruction que je propose répondent à ce double objectif. Ainsi, dès la première heure de garde à vue, la personne mise en cause pourra demander la présence d'un avocat, sauf pour certaines catégories d'infractions comme le terrorisme, le trafic de stupéfiants et toutes les formes de criminalité organisée ; le contentieux de la détention sera réservé à un juge du siège d'expérience, distinct du juge d'instruction, en position d'arbitre impartial et "paraissant tel aux yeux de tous" selon les termes de la convention européenne des droits de l'homme ; des délais légaux dans le déroulement de l'enquête et de l'instruction seront institués pour faire le point périodiquement sur le développement du dossier. (*"Très bien !" sur les bancs du groupe socialiste*)

Des audiences publiques seront instaurées pour certains actes de la procédure, afin de permettre le débat contradictoire sur les charges reprochées à la personne mise en cause. Les images des personnes menottées ou entravées et les sondages sur la culpabilité ou sur les sanctions seront prohibées. La réparation de l'atteinte à la présomption d'innocence par la voie civile sera étendue, notamment par le droit de réponse et l'insertion de communiqué.

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

**M. René Dosière** - Enfin !

**Mme la Garde des Sceaux** - En troisième lieu, il faut une justice indépendante et impartiale.

**M. Pierre Mazeaud** - Ah !

**Mme la Garde des Sceaux** - Justice de proximité et défense des libertés supposent en effet indépendance et impartialité. Ces deux qualités sont bien sûr celles de tout agent public qui a à prendre une décision d'importance. Ce n'est pas un hasard si le Conseil d'Etat vient de reconnaître, par exemple, le devoir d'indépendance des inspecteurs du travail ou des psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse. Mais, avec la justice, il ne s'agit plus seulement de qualités individuellement demandées aux agents : il s'agit une autorité constitutionnellement reconnue. Ces deux qualités constituent la substance même de l'autorité judiciaire. Le Président de la République est le garant de l'indépendance.

Depuis longtemps présentes dans la tradition française, l'indépendance et l'impartialité sont reprises aujourd'hui par les conventions internationales auxquelles la France est partie, telle la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Dès lors, la magistrature a des pouvoirs mais n'est pas un pouvoir, (*"Très bien !" sur divers bancs*) car le pouvoir ne procède que du suffrage. Par la Constitution issue du suffrage et par la loi issue du Parlement élu, le magistrat reçoit des pouvoirs qu'il lui revient d'exercer dans le strict respect de la loi. Juger est une mission éminente rendue "au nom du peuple français". L'indépendance et l'impartialité sont donc des conditions nécessaires mais non suffisantes à cette mission qui exige aussi compétence, expérience et attention portée au justiciable.

Au regard de ces principes, juges du siège et parquetiers ne sont pas dans la même situation. (*"Très bien !" sur divers bancs*)

Les juges du siège jouissent depuis longtemps, grâce à leur procédure de nomination, des garanties statutaires nécessaires au libre exercice de leur fonction juridictionnelle. Chargés de répondre aux questions qui leur sont soumises, sans pouvoir en éluder aucune, ils peuvent et doivent s'acquitter de leurs tâches sans instruction ni pression. Ils sont indépendants. Ils doivent être impartiaux. Ils ont à s'expliquer, c'est le rôle de la motivation des décisions -dont on ne dira jamais assez à quel point elle doit être développée-, fondement du droit d'appel et du recours en cassation.

Pour les magistrats du Parquet, la question se pose autrement. En premier lieu, leur rôle est différent de celui des juges du siège. Les parquetiers décident de l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire assument le choix de poursuivre ou non telle ou telle infraction. Ils tracent ainsi, en droit et en fait, la frontière entre le légal et l'infraction. Ils exercent cette prérogative que la loi leur attribue au nom de la société et dans le cadre des orientations que le Gouvernement a tracées.

En second lieu, le magistrat du Parquet est responsable du traitement d'affaires individuelles, comme le magistrat du siège, mais aussi de la mise en œuvre de politiques publiques comme celles de la sécurité ou de la ville ; c'est du constant aller et retour entre décision individuelle et politique générale que le Parquet tire sa spécificité et son importance.

En troisième lieu, le magistrat du Parquet reste un magistrat : la séparation du parquet et du siège, qui n'a été proposée jusqu'à présent par aucun parti politique et qui n'était pas retenue par la commission de réflexion présidée par le Premier président Truche, transformerait profondément le statut des membres du Parquet en les soustrayant au statut de la magistrature pour les rapprocher de celui de la fonction publique. Or la mission de diligenter les poursuites, d'attirer tel ou tel citoyen dans la voie pénale ne me paraît pas faire bon ménage avec la fonctionnarisation. D'autant plus que nombre de prérogatives du Parquet touchent aux libertés publiques et, pour ce motif, ne peuvent être exercées que par un magistrat.

De ces trois spécificités, il faut tirer le meilleur statut et la meilleure organisation du Parquet. Etait-ce le cas dans les dernières années ?

Les dossiers construits, tronqués, démembrés, dispersés, retardés ou accélérés sont dans les mémoires. Les interventions directes, inopportunes, dans les affaires sensibles, mais aussi dans celles qui ne devenaient sensibles que du fait de ces interventions, ont défrayé la chronique. Les nominations dérogatoires avaient ému le Conseil supérieur de la magistrature qui note dans son rapport d'activité de 1996 : "Doit être ici relevé le fait que l'autorité de nomination est passée outre aux avis défavorables dans 46 % des cas, ce qui traduit une rupture avec la pratique antérieure".

Pour lever définitivement le soupçon, pour redonner du crédit tant aux politiques qu'à la justice, il est urgent d'apporter des aménagements profonds. Tel était bien l'objectif du Président de la République lorsqu'il a confié au Premier président de la Cour de cassation, le 21 janvier 1997, une mission de réflexion sur la justice. Je cite certains passages de la lettre de mission. "Nos concitoyens soupçonnent la justice d'être parfois soumise à l'influence du gouvernement... L'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir politique... trouve sa garantie dans les dispositions constitutionnelles et statutaires, dont celle résultant de la réforme de 1993. Cependant des voix s'élèvent pour envisager une coupure radicale entre le ministre de la justice et le Parquet. Une telle position mérite d'être examinée avec la plus grande attention et sans préjugé. Je vous demande d'étudier les modalités et les conséquences d'une situation nouvelle dans laquelle le Parquet ne serait plus subordonné au Garde des Sceaux et, éventuellement même, ne serait plus hiérarchisé".

J'ai étudié très attentivement les propositions de la commission en ce sens.

Comment mettre un terme à la suspicion ? En "coupant" je ne sais quel cordon ? En "renonçant", sans autre forme de procès, au principe hiérarchique qui transforme une addition d'initiatives individuelles en un service coordonné au service de politiques pénales ? En oubliant ce que les années ont façonné dans une tradition du Parquet accompagnant les évolutions du droit par une action publique ferme et claire ? Il n'en est pas question. Il n'a jamais été question de ces réponses sommaires. Il est question de respect du justiciable et du citoyen, donc de transparence, d'égalité devant la loi et de volonté collective. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*)

De transparence, grâce à la procédure de nomination qui ne dépendra plus seulement du pouvoir exécutif et grâce à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature pluraliste et ouvert sur la société.

Tous les magistrats du Parquet, y compris les procureurs généraux, seront désormais nommés sur proposition du Garde des Sceaux après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

La composition de ce dernier sera profondément modifiée pour promouvoir le pluralisme parmi les représentants des magistrats et l'ouverture à des personnalités extérieures. Il comportera une seule formation compétente pour les magistrats du Parquet et pour ceux du siège ; il comprendra vingt et un membres, dont onze seront extérieurs au corps judiciaire. Ces derniers seront des personnalités reconnues pour leur autorité morale et pour leur compétence sur les questions juridiques. Elles seront nommées par les plus hautes autorités de l'Etat. Le mandat de membre du Conseil supérieur de la magistrature sera incompatible avec celui de parlementaire.

Cette réforme est essentielle pour rendre confiance en la justice. L'heure n'est plus aux demi-mesures. Comme pour les relations du Parquet avec le Garde des Sceaux, certaines nominations intervenues ces dernières années, et encore récemment, ont jeté le discrédit sur les pratiques suivies en la matière. C'est pourquoi, sans attendre, j'ai fait savoir et je m'y suis tenue, que je ne passerais outre, en aucun cas, à un avis négatif du Conseil supérieur de la magistrature. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*)

L'égalité devant la loi naîtra de la certitude que les instructions individuelles ne viendront plus orienter ou désorienter un dossier, apparemment pris en charge localement par le procureur, mais, en réalité, mitonné et détourné à la Chancellerie. Les citoyens savent que le secret est propice aux protections et aux règlements de compte. Le Garde des Sceaux ne donnera plus d'instructions dans les affaires individuelles. Cette règle ne souffrira aucune exception. A quoi sert l'autorité si elle est rongée par le soupçon ?

Quant à la volonté collective, elle se traduira par l'affirmation de politiques pénales exprimées dans des directives publiées que les procureurs devront appliquer.

La réforme prévoit, de manière précise, les instruments dont dispose le Garde des Sceaux pour mettre en œuvre cette politique pénale. Il définit la politique judiciaire, déterminée par le Gouvernement, par des directives générales adressées aux Parquets, plus précises que par le passé, qui fixent la politique pénale à appliquer de façon égale et cohérente sur l'ensemble du territoire. Afin de suivre et d'évaluer cette politique, le Garde des Sceaux est informé par les procureurs généraux de l'application de ses directives générales et du déroulement des affaires en cours, soit à leur initiative, soit à sa demande. Il rend compte annuellement au Parlement de la définition et de la mise en œuvre de la politique pénale.

Un rôle accru est donné aux procureurs généraux dont la mission est précisée dans la loi. Ils veillent à l'application des directives de politique pénale du Garde des Sceaux dans leur cour d'appel et à la coordination de celle-ci dans les différents ressorts des tribunaux de grande instance.

Le Garde des Sceaux dispose du droit de saisir directement les juridictions quand le Parquet n'a pas engagé de poursuites ou quand l'intérêt général le requiert. Ce droit d'action, qui s'exerce directement si le tribunal n'est pas déjà saisi ou après avis d'une commission placée auprès de la Cour de cassation dans l'hypothèse inverse, confère au Garde des Sceaux des prérogatives qu'il est loin de posséder actuellement. Le code de procédure pénale actuel ne lui donne aucun pouvoir procédural à l'encontre d'un procureur qui refuserait de mettre en mouvement l'action publique à la suite d'instructions qui lui seraient adressées. Seules des poursuites disciplinaires sont envisageables. Ce ne sera plus ainsi : le ministre de la justice disposera d'un pouvoir propre qu'il exercera sous sa responsabilité et non plus par le truchement d'un médiateur.

Depuis mon arrivée à la tête du ministère, les événements ont soumis par deux fois une telle politique pénale au test de l'urgence : les incidents liés aux manifestations des producteurs de fruits et légumes durant l'été et, plus récemment, le conflit des transporteurs routiers. Dans chacun de ces dossiers, j'ai adressé aux procureurs généraux des directives générales demandant à être informée en temps réel pour adapter le dispositif arrêté par le Gouvernement à l'évolution de la situation sur le terrain. Ce dispositif a prouvé son efficacité.

L'indépendance pose le corollaire de la responsabilité. Aucune institution, aucune personne ne doit être au-dessus de tout regard critique : les juges et la justice doivent également rendre des comptes. Des mécanismes existent déjà, mais ils peuvent être améliorés et aussi mieux connus. Responsabilité professionnelle, responsabilité disciplinaire qui relève des chefs de cour, du Garde des Sceaux et du Conseil supérieur de la magistrature, responsabilité devant les citoyens qui ont droit à des garanties face aux dysfonctionnements de l'institution et aux décisions prises. (*"Très bien !" sur les bancs du groupe socialiste*)

La responsabilité disciplinaire ne concerne pas uniquement les magistrats du Parquet. Les abus ou l'inertie d'un juge ou d'une juridiction doivent pouvoir être sanctionnés et le Conseil supérieur de la magistrature saisi plus fréquemment. La réforme de l'inspection générale des services judiciaires permettra d'y concourir. Les poursuites disciplinaires seront engagées dorénavant non seulement par le Garde des Sceaux, mais aussi par les chefs de cour. Elles pourront également l'être par des commissions placées auprès des cours d'appel, qui ne seront pas composées majoritairement de magistrats de l'ordre judiciaire et qui apprécieront les suites à donner aux réclamations des citoyens. Les audiences disciplinaires devant le Conseil supérieur de la magistrature seront publiques, conformément à la convention européenne des droits de l'homme.

Les citoyens n'acceptent plus les décisions sans recours. C'est pourquoi un recours contre les décisions de classer une affaire sans suite sera ouvert aux personnes qui ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique, mais qui justifient d'un intérêt.

Bien entendu, indépendance, impartialité et responsabilité ne se conçoivent qu'en référence à la qualité du recrutement et de la formation. Une attention particulière sera donnée à la formation initiale et continue, l'école de la magistrature devant devenir, ou redevenir, un pôle d'excellence incontestable. Des réformes statutaires prévoiront des périodes de formation obligatoires, ainsi que des mécanismes favorisant la mobilité des magistrats.

Pour mettre en œuvre ces réformes, un effort budgétaire significatif sera consenti en faveur de la justice au cours des prochaines années. Le Gouvernement s'y est engagé. Cet engagement ne prendra pas la voie d'une loi de programmation, dont nous savons tous par expérience qu'elle ne garantit nullement l'exécution des promesses faites. Le budget de la justice en 1997 en est la démonstration éclatante. Et même celui de 1996, initialement bon, a été considérablement amputé en cours d'année. En revanche, les mesures prises depuis sept mois sont le gage de la volonté du Gouvernement en cette matière : dégel de la totalité des crédits et des emplois en 1997, meilleur budget pour 1998, plan d'urgence pour le recrutement de fonctionnaires et de magistrats grâce à une loi organique votée à l'unanimité par votre assemblée et hier par le Sénat.

Les effectifs de magistrats augmenteront pour faire face aux missions nouvelles, les effectifs de fonctionnaires également. Les moyens de fonctionnement des juridictions et les réformes statutaires des magistrats et des fonctionnaires accompagneront la réforme. Un effort d'équipement particulier sera consacré aux tribunaux pour permettre l'accueil des nouveaux personnels et la réforme de la carte judiciaire.

Je souhaite que les trois parties de la réforme progressent concomitamment. Tout ne relève pas de dispositions législatives. Certaines mesures sont réglementaires, d'autres reposent sur un changement de pratiques, voire sur un changement culturel.

Je souhaite soumettre au Parlement au début du second trimestre le projet de révision constitutionnelle relatif au CSM, les textes de loi organique et de procédure pénale relatifs aux liens entre les Parquets et la Chancellerie, la réforme des procédures pénales sur la présomption d'innocence et un texte sur l'accès au droit. En même temps seront prises les dispositions réglementaires concernant la simplification des procédures civiles. La mission sur la carte judiciaire devrait remettre ses premières préconisations à la fin de l'année 1998, sa priorité devant aller aux tribunaux de commerce. Enfin, un groupe de réflexion sur la famille est en cours de constitution et devrait me permettre de vous soumettre une réforme cohérente en 1999.

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

Mon ambition est simple : que la justice soit accessible dans ses procédures, impartiale dans ses jugements, effective dans ses résultats, que transparence et responsabilité soient les guides de tous ceux qui participent à l'œuvre de justice. Les magistrats portent en première ligne les objectifs de la réforme, qu'il s'agisse de justice de proximité ou de garantie des libertés. Leur sens des responsabilités est la meilleure assurance de la réussite de la modernisation de notre institution.

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

**M. Pierre Méhaignerie** - Malgré la diversité des convictions sur ce sujet, au sein de chacune des formations politiques, j'essaierai de résumer les réflexions du groupe UDF sur le fonctionnement de la justice, sur vos propositions concernant l'indépendance de la justice et enfin sur la carte judiciaire. Mes collègues aborderont les autres points.

La priorité de toute réforme, c'est d'abord l'amélioration au quotidien du fonctionnement de la justice. Répondre à cette attente, c'est en premier lieu s'attaquer au foisonnement et à la modification permanente des textes législatifs et réglementaires, à l'abus du pénal dans la législation et aux insuffisances en matière d'organisation et de déroulement des procédures.

C'est aussi, vous l'avez noté, Madame le ministre, développer des procédures comme la médiation, la conciliation et la transaction. En effet, les magistrats sont saisis d'une multitude de cas qui relèvent davantage de la médiation. C'est pourquoi, le recrutement de personnes compétentes et souvent bénévoles au niveau des villes et des communautés de communes permettrait de rendre plus aisé l'accès au droit et d'alléger la tâche des magistrats.

Ne faut-il pas aussi s'interroger sur l'asphyxie des tribunaux par des appels dilatoires et sur l'utilisation abusive de l'aide juridictionnelle ? Autant celle-ci est nécessaire quand il s'agit de la personne, de son travail, de sa famille, de son logement, autant on peut contester son application lorsqu'il s'agit d'un problème de voisinage, comme la hauteur du thuya.

L'application de la loi de programme, votée en 1994, correspondait à un vrai progrès. Mais compte tenu de la judiciarisation croissante de la société française et de l'importance des emplois vacants, la situation se dégrade à nouveau.

Trois décisions permettraient de l'améliorer : un recrutement exceptionnel par concours pendant trois années de magistrats et de greffiers, ce qui a été décidé, des chambres spéciales pour épuiser le contentieux dans les cours d'appel, enfin, la possibilité pour les chefs de cours de disposer d'une plus grande marge d'initiative et de moyens financiers. Un crédit exceptionnel de quelques millions de francs, libre d'affectation, pour chaque cour d'appel permettrait de résoudre beaucoup de petits problèmes de la justice au quotidien.

L'indépendance de la justice englobe trois problèmes : la carrière des magistrats, la cohérence de la politique pénale, la responsabilité des magistrats.

Je suis, pour ma part -sachant que le débat reste ouvert à l'intérieur de l'UDF-, favorable à une réforme constitutionnelle qui donnerait pouvoir au CSM pour la nomination et la carrière des magistrats du Parquet. Seule l'indépendance statutaire des magistrats interdit toute tentative de manipulation partisane. Vos propositions en ce qui concerne la composition du CSM me paraissent équilibrées, même si le CSM issu de la réforme constitutionnelle de 1993 a fait un bon travail.

En revanche, la rupture du lien entre le pouvoir exécutif et le Parquet me paraît plus porteuse de risques que de progrès. En effet, l'action publique, ce n'est pas simplement des orientations générales, c'est aussi une somme de cas individuels. La réforme que vous envisagez risque d'accroître l'opacité. Ce que je propose, et je crois me l'avoir appliqué à moi-même, c'est une réforme de l'article 36 du code de procédure pénale qui dirait ceci : "Le Garde des Sceaux ne peut donner d'instructions dans les affaires individuelles que si elles vont dans le sens de l'application de la loi. Ces instructions doivent être écrites et versées aux dossiers". (*Interruptions sur les bancs du groupe socialiste*)

Ce qui assure la vraie indépendance de la justice, ce sont les garanties de carrière, donc les nominations, et pas le lien entre le Parquet et le Garde des Sceaux.

**M. Pierre Albertini** - Très bien !

**M. Arnaud Montebourg** - C'est hypocrite !

**M. Pierre Méhaignerie** - Je ne pense pas pour ma part que le soupçon ne serait pas totalement levé si la possibilité d'instructions individuelles était maintenue. Des cas comme la déclaration de M. Le Pen sur le "détail" montrent l'artifice d'une réforme surtout médiatique mais qui introduit l'opacité là où il faut la clarté.

Quant à la possibilité d'introduire un recours contre les magistrats, il faut qu'elle reste limitée pour ne pas engorger plus encore les tribunaux. Il faudrait donc organiser un filtrage et bien préciser les conditions de la mise en cause.

Sur la carte judiciaire, l'excellent rapport Carrez de 1993, bien que très modéré, a donné lieu à une multitude de questions inquiètes. Comment rendre une modification cohérente avec la politique d'aménagement du territoire et avec une justice de proximité ? Je pense qu'on peut regrouper des tribunaux et en spécialiser certains à condition de maintenir des chambres et des greffes détachés et d'offrir des compensations essentiellement financières aux villes touchées.

Parmi les autres aspects de la réforme, j'indique simplement que les textes de 1945 sur la délinquance juvénile doivent être modifiés pour que l'action éducative soit efficace, et qu'il faut encore beaucoup d'efforts pour éviter le surencombrement et la promiscuité dans les prisons.

Enfin, je pense que la réforme ne réussira pas si les acteurs ne se sentent pas mobilisés. Il faudrait donc que les chefs de cour puissent dégager eux-mêmes, après concertation avec l'ensemble des professions judiciaires, la hiérarchie des priorités et des moyens à mettre en œuvre. Un document de synthèse de leurs débats devrait nous être transmis au moment du dépôt des projets. Nous pourrions ainsi légiférer moins et mieux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDF et du groupe du RPR*)

**M. Pierre Mazeaud** - Inquiet du manque de confiance des justiciables en la justice, le Président de la République a demandé il y a quelque temps que la réflexion soit engagée. Après le rapport de la commission présidée par le Premier président de la Cour de cassation, il a souhaité un grand débat parlementaire. Ensuite, vous nous proposerez des textes.

Nous sommes tous conscients du malaise de la justice civile, pénale et même administrative. La justice paraît en effet lente, complexe et, hélas, inefficace ; elle n'est plus ce grand service public qu'elle a été et qu'elle se doit d'être.

Nous sommes tous d'accord pour une réforme. Mais laquelle ? Il est indispensable d'améliorer les procédures, j'en suis d'accord. On parle de modifier la carte judiciaire. Qu'on prenne alors garde de ne pas "désertifier" certaines villes en leur enlevant leur tribunal de grande instance. Mais le problème vraiment fondamental, c'est celui de l'indépendance de la justice. On en parle d'autant plus qu'on perd confiance en elle. D'abord, je vous remercie d'avoir dit que la justice n'est pas un pouvoir. C'est une autorité. Or l'on nous parle toujours de pouvoir judiciaire. (*Applaudissements sur de nombreux bancs*)

**M. René Dosière** - Dieu nous préserve !

**M. Pierre Mazeaud** - D'ailleurs, au titre VIII de la Constitution, Michel Debré a tenu à affirmer que le judiciaire tire sa légitimité du pouvoir exécutif. En effet, les juges ne sont pas élus mais désignés. L'inamovibilité assure l'indépendance des magistrats du siège. Pour ceux du Parquet, certains pensent, ici et là, qu'il faut "couper le cordon ombilical".

Or je veux l'affirmer clairement : jamais la justice n'a été aussi indépendante. Les juges font leur métier. Sinon autant d'hommes politiques seraient-ils soumis à des contraintes particulières ?

**M. Michel Crépeau** - C'est vrai.

**M. Pierre Mazeaud** - Ah, si un Garde des Sceaux avait donné des instructions, aucun de nos collègues ne serait en examen ou en détention ! Aussi, personnellement, j'en ai assez qu'on nous serine l'indépendance des magistrats. Indépendants, ils le sont. (*Applaudissements sur divers bancs*)

**Mme Véronique Neiertz** - Je suis tout à fait de votre avis.

**M. Jacques Brunhes** - Il y a quand même des hélicoptères !

**M. Pierre Mazeaud** - Condorcet rappelait que la Révolution française s'était sortie des parlements et du pouvoir des juges, et que ce n'était certainement pas pour y entrer de nouveau. (*"Très bien !" sur divers bancs*) Je me permets de le répéter aujourd'hui.

Cessons donc ce *leitmotiv* et parlons des instructions aux procureurs. Il faut une politique pénale générale, et pour ainsi dire égalitaire, de la nation. Il appartient donc au Garde des Sceaux de continuer à donner des instructions aux procureurs.

**M. Jacques Floch** - Tout à fait !

**M. Pierre Mazeaud** - L'avocat général représente la société et la défend. Mais d'où tire-t-il sa légitimité ? Pas de l'élection. C'est le pouvoir exécutif qui la lui confère. Aussi ne saurait-on en aucun cas supprimer le lien entre le pouvoir exécutif et le Parquet.

**Mme Véronique Neiertz** - Très bien !

**M. Yann Galut** - Ce n'est pas ce qu'on propose.

**M. Pierre Mazeaud** - Il s'agit de défendre la société, de défendre nos libertés, et cela vaut non seulement pour des instructions générales mais aussi pour des instructions individuelles.

A ce propos, je ne puis que féliciter Mme le ministre d'avoir donné des instructions aux procureurs généraux pour que M. Le Pen soit poursuivi au sujet du "détail". (*Applaudissements sur divers bancs*)

Au risque de faire bondir mes anciens collègues magistrats, je pense que l'indépendance des juges a une contrepartie, respecter son statut. Un magistrat totalement indépendant peut-il s'engager dans un mouvement syndical ?

**Mme Véronique Neiertz** - Ou politique.

**M. Pierre Mazeaud** - Autre grand problème, celui des atteintes portées au principe de la présomption d'innocence. Quoique posé dans la déclaration des droits de l'homme et le préambule de la Constitution de 1958, il est souvent malmené. Il faut trouver un meilleur équilibre, à tous les stades de la procédure, entre respect des droits de la défense et efficacité de l'enquête, respect de la présomption d'innocence -et donc du secret de l'instruction- et droit à l'information.

Lorsque le secret de l'instruction n'est pas respecté, on est en droit de se demander à qui cela est imputable. Les magistrats eux-mêmes doivent s'interroger, car du fait de la médiatisation croissante des affaires, certains d'entre eux font des déclarations à la presse avant même que vous soyez informée, Madame le ministre.

Le métier de magistrat est l'un des plus difficiles qui soient, car les décisions des juges, en général, mécontentent tout le monde, celui qui perd bien sûr, mais aussi celui qui gagne, et qui estime n'avoir pas suffisamment gagné. Or les magistrats souffrent d'une *capitis diminutio* et du fait que depuis les grandes ordonnances Debré de 1958, leur dignité n'a plus assez été reconnue. D'où leur révolte. Il faut donner aux magistrats plus de moyens, il faut augmenter leurs effectifs et les dégager des tâches qui ne sont pas les leurs. Au lieu d'appartenir à une multitude de commissions, un magistrat est fait pour juger. (*"Très bien !" sur divers bancs*)

Nous nous prononcerons sur les textes que vous nous présenterez, Madame, mais en réformant, songez d'abord aux juges !

Pour ma part, je vous fais une proposition concernant les juges d'instruction, ces magistrats qui ont les responsabilités les plus écrasantes -plus lourdes à mes yeux que celle du Premier président de la Cour de cassation- puisqu'ils peuvent mettre quelqu'un en détention, mais qui les exercent très jeunes, à la sortie du concours de la magistrature. Reprenez donc la proposition de loi organique que nous avons déposée sous la précédente législature et que certains socialistes avaient signée, dont M. Jacques Floch. Faisant l'unanimité de la commission des lois, elle tendait à imposer un minimum de cinq ans auprès d'un tribunal avant sa nomination comme juge d'instruction. Le jeune magistrat pouvait ainsi acquérir de l'expérience au sein d'une formation collégiale avant d'avoir à prendre des décisions qui, mise en examen ou mise en détention, peuvent briser une vie.

Madame le ministre, je vous en prie, réfléchissez avant de couper le lien entre l'exécutif et le Parquet, car dans l'histoire de ce pays, bien des crises graves ont été évitées parce que le Garde des Sceaux avait pu et su donner des instructions aux procureurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du RPR , du groupe UDF, sur de nombreux bancs du groupe RCV et sur quelques bancs du groupe socialiste*)

M. Mazeaud remplace M. Fabius au fauteuil présidentiel.

### PRÉSIDENCE DE M. Pierre MAZEAUD

vice-président

**M. Jacques Brunhes** - Je me réjouis de ce débat sur les orientations de la réforme que le Gouvernement compte présenter au Parlement dans les mois à venir. Cette réforme est urgente, tout le monde en convient, tant sont profonds les dysfonctionnements de l'institution judiciaire, le malaise de ses acteurs et sa perte de crédibilité. Elle devra avoir une grande portée, car le réformisme progressif mis en œuvre par les différents gouvernements a échoué. Ses enjeux sont d'autant plus essentiels que la justice est un pilier de la démocratie et une fonction régaliennne de l'Etat, de sorte que la crise qu'elle connaît traduit de fait celle de l'Etat. Pour déterminer ensemble l'architecture et le fonctionnement du système judiciaire, nous devons nous détacher des contraintes de l'actualité : évitons de faire une réforme circonstancielle. L'objectif doit être d'instaurer un vrai service public de la justice, s'adressant à tous, impartial, équitable et respectueux des principes fondamentaux garantis par la Constitution dans le domaine des libertés individuelles et publiques. Pour la grande majorité de nos concitoyens, l'essentiel des problèmes de la justice n'est pas lié d'abord aux questions de l'indépendance et de la présomption de l'innocence, mais au fonctionnement quotidien : son accès difficile, sa lenteur, ses décisions mal ajustées, son coût, sa lourdeur, la complexité de ses procédures, le sentiment qu'elle n'est pas la même pour tous. Selon un récent sondage, 82 % des Français se méfient d'un système qu'ils estiment soumis au pouvoir politique, 66 % pensent qu'elle fonctionne mal, 77 % déplorent son manque de moyens. On lui reproche d'être trop coûteuse à 84 %, et, à 73 %, de traiter plus favorablement les hommes politiques et les fonctionnaires que les citoyens de base.

C'est pourquoi, je traiterai d'abord du problème des moyens. Au fil des ans, les tâches confiées à la justice se sont accrues de manière phénoménale sans que les moyens suivent. Le nombre annuel des affaires traitées est ainsi passé de 826 000 à 1 886 000 en vingt ans, alors que le nombre de magistrats n'augmentait que de 1 035, passant de 5 000 en 1975 à 6 135 en 1997.

J'ai appris avec effroi qu'il y avait, en 1857, le même nombre de juges qu'aujourd'hui. En 1996, la juridiction judiciaire a rendu 1,3 million de décisions ; mais combien de plaintes ont-elles été classées sans suite ? Combien de mois de travail représente le stock des affaires à juger ? Les délais moyens de jugement sont de neuf mois dans les tribunaux de grande instance, de vingt-six mois dans les tribunaux administratifs et jusqu'à quatre ans à Versailles ! Ces délais déraisonnables nous ont valu d'être condamnés par la Cour européenne de justice pour non-respect de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. Ils s'apparentent à un déni de justice, augmentent les coûts de procédure pour le justiciable et enlèvent tout effet à certaines décisions. En quelques années et pour reprendre les termes figurant dans deux rapports successifs du Sénat, nous sommes passés d'une "justice sinistrée" à une "justice asphyxiée". Si rien n'est fait, la situation continuera à se dégrader, car l'augmentation exponentielle du contentieux est liée en grande partie à l'évolution de notre société postmoderne.

Rendre la justice plus efficace et plus rapide implique d'augmenter les dotations budgétaires. Malgré l'effort accompli depuis une dizaine d'années, malgré vos efforts, Madame la Garde des Sceaux, les crédits de la justice ne représentent que 1,5 % des dépenses de l'Etat, ce qui nous place au dernier rang des pays d'Europe occidentale. L'insuffisance des moyens risque de se révéler le talon d'Achille de votre réforme, comme elle a compromis l'application de la loi Badinter de 1985 et de la loi Chalandon de 1987, qui ont institué la collégialité de l'autorité ayant le pouvoir d'incarcérer, ou encore l'application de la réforme Toubon. J'avais déjà signalé cette difficulté l'an dernier, quand nous a été présentée la réforme des cours d'assises.

Nous pouvons certes améliorer la situation grâce à toute une série de mesures que vous préconisez : la révision des procédures civiles, l'instauration de modes de règlement plus souples des conflits, la réforme de la carte judiciaire.

A cet égard, nous approuvons évidemment le développement des modes alternatifs de règlement des différends. De même, nous vous suivrons sur l'adaptation du droit de la vie familiale et économique à l'évolution de notre société. Dans le domaine de la lutte contre la délinquance, renforcer la coopération de la justice, de la police et de la gendarmerie afin d'améliorer le taux d'élucidation, me semble aller de soi.

Mais cette question renvoie plus globalement à la politique pénale, qui doit être revue. Si la procédure pénale doit permettre à la société de se protéger, elle vise également à protéger toute personne d'une utilisation extensive des moyens coercitifs. Il faut donc rompre avec cette politique du "tout carcéral" qui fait que la population incarcérée a augmenté de 45 % depuis 1980. Au 1er janvier 1996, nos 184 établissements pénitentiaires accueillent 52 658 détenus, dont 20 899 prévenus, pour une capacité d'accueil inférieure à 50 000 places.

Cette réalité est d'autant plus insupportable que l'incarcération constitue un facteur déterminant de déstructuration. C'est pourquoi il faut moins recourir à l'emprisonnement et assouplir le régime d'aménagement des peines.

Deux mots concernant l'augmentation sensible de la délinquance des jeunes, qui empoisonne la vie quotidienne, réveille les peurs, brouille l'avenir. L'institution judiciaire doit certes jouer son rôle, y compris en punissant. Mais doit-on rendre systématique l'usage de la prison, rétablir les maisons de correction ? Ne faudrait-il pas d'abord que la justice assure sa mission éducative, formatrice, auprès des mineurs ?

Enfin, l'adaptation de la carte judiciaire aux réalités démographiques, économiques et sociales s'impose, mais il faudra imaginer des réponses de proximité. L'implantation d'antennes de justice dans les quartiers sensibles a contribué à rapprocher la population et les magistrats. Ainsi, à l'initiative du procureur Lyon-Caen, le Parquet de Nanterre a fait une expérience positive en implantant une telle antenne à Gennevilliers. Cette décision a permis d'engager un début de dialogue avec une population victime au premier chef de "fracture sociale". Plus de 2 000 personnes y ont été reçues en 1993. Mais cette expérience s'essouffle, non par la faute du nouveau procureur, bien au contraire, mais parce que les moyens manquent. Le substitut qui travaillait à plein temps dans cette antenne n'y passe plus que quelques heures par semaine. De telles expériences restent embryonnaires et je souhaite que soient dégagés les moyens suffisants pour les étendre et les approfondir.

Pour les plus démunis de nos concitoyens, il faudra encore développer l'aide judiciaire, qui a déjà progressé de 100 % en dix ans, au civil comme au pénal. Le nombre des conseils départementaux de l'aide juridique reste trop faible.

Enfin, pour rapprocher la justice des citoyens, ne conviendrait-il pas de recourir davantage à la prud'homie ou à l'échevinage, c'est-à-dire à des juges élus par les justiciables eux-mêmes ? Cela contribuerait à démocratiser la justice. Ainsi pourrait naître une nouvelle forme de tribunal de commerce, en matière de baux locatifs ou de chambre prud'homale d'appel.

Le deuxième volet de votre réforme, c'est le respect du principe de la présomption d'innocence, droit fondamental aux termes de la déclaration des droits de 1789, de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 et du pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Force est de constater qu'il est trop souvent malmené, au point que le Président de la République a cru opportun d'en faire un des thèmes centraux de la mission confiée à la commission Truche.

On a souvent incriminé la presse. La médiatisation prématurée de l'enquête et de l'instruction est censée porter atteinte à la présomption d'innocence, de sorte que toute réflexion dans ce domaine tend finalement à encadrer la liberté de la presse. Pour mémoire, je rappelle l'amendement Marsaud de novembre 1994 interdisant toute divulgation d'information relative à une personne faisant l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire, les propositions de la commission Rozès instituant un droit d'information au seul profit du ministère public, la circulaire Burgelin de janvier 1995 sur le secret de l'instruction, ainsi que les conclusions de la mission d'information de 1995 de la commission des lois du Sénat sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction.

Madame la ministre, de telles orientations menacent la liberté de la presse, sachant que les journalistes ont révélé des stratégies d'étouffement de dossiers susceptibles d'impliquer des personnalités de premier plan. Historiquement, le secret de l'instruction se rattache à la tradition inquisitoriale de l'Ancien Régime et peut-être aux exigences de la raison d'Etat. Or les progrès de l'état de droit ne peuvent s'accommoder d'une opposition entre les deux principes de la liberté d'information et de la présomption d'innocence ni, *a fortiori*, de la subordination de l'un à l'autre. L'un et l'autre doivent se renforcer.

Mis en examen ou poursuivi, l'individu qui est ou se prétend victime d'une atteinte à la présomption de son innocence peut se défendre : l'article 9 de la déclaration des droits de l'homme précise en effet que celui qui "parle, écrit, imprime librement" peut avoir à répondre de l'abus qu'il fait de ce droit. Et la protection du "préssumé innocent" est encore assurée par le code pénal, par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et par le code civil.

Nous pouvons renforcer ce dispositif en prévoyant une publicité tempérée des actes de la procédure et en organisant, à la suite d'une période de l'instruction fixée par la loi, des audiences publiques et contradictoires. Vous préconisez cette disposition, ainsi que toute une série d'autres mesures. Nous souscrivons à l'idée d'interdire la publication des photos de personnes menottées, de sondages sur la culpabilité ou les sanctions ainsi qu'à la proposition de renforcer les mécanismes de réparation civile en cas d'atteinte à la présomption d'innocence. Ces règles permettront de responsabiliser la presse. Mais il serait chimérique de prétendre juguler l'information. Nous nous opposerons donc à tout dispositif qui restreindrait la liberté du journaliste.

C'est surtout notre procédure pénale qui porte atteinte à la présomption d'innocence. Je me permets de citer le réquisitoire sans appel prononcé par un de nos très éminents juristes, Jean-Denis Bredin, contre notre justice pénale. La présomption d'innocence, dit-il, "n'est, en France, qu'une solennelle hypocrisie. Nul, chez nous, n'est présumé innocent sitôt que le soupçon pèse sur lui... Nulle raison de faire grief au juge de ces négations de la présomption d'innocence : il ne fait qu'appliquer la loi et ce sont nos lois qui dénie toute portée à cette fière illusion".

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

Nous sommes d'autant plus favorables à ces propositions que nous n'avons cessé, depuis de longues années, d'en avancer certaines, comme la présence d'un avocat dès la première heure de la garde à vue ou la réforme de la détention provisoire. De même, nous avons beaucoup insisté sur les principes de la collégialité et de la motivation des jugements, indispensables dans un Etat de droit.

La décision collégiale permet au justiciable de bénéficier de la confrontation de différents points de vue ; la motivation des décisions constitue un rempart contre l'arbitraire. Ces obligations ne sont pas contradictoires avec la liberté et la responsabilité du juge dont la collégialité est la meilleure garantie. C'est pourquoi toute mise en détention provisoire, toute mesure privative ou restrictive de liberté doivent faire l'objet d'une décision collégiale.

Le troisième volet de votre réforme, qui touche à l'indépendance de la justice, est le plus controversé. De fait, le problème a pris une acuité particulière depuis une dizaine d'années, avec l'explosion des affaires politico-financières et les tentatives faites pour les étouffer. L'idée d'une justice soumise au pouvoir politique s'est ainsi répandue et cette perte de confiance dans l'institution a déterminé au sein de cette dernière une crise morale si grave que le Président de la République en est venu à envisager de rompre tout lien entre l'exécutif et le procureur, et à demander à la commission Truche d'examiner "les modalités et les conséquences d'une situation nouvelle dans laquelle le Parquet ne serait plus subordonné au Garde des Sceaux et éventuellement même ne serait plus hiérarchisé". De même, le Premier ministre actuel a fait de l'indépendance de la justice un thème central de sa campagne électorale et de sa déclaration de politique générale.

Comme beaucoup, le groupe communiste reste fortement attaché à ce principe, mais, pensons-nous, pour assurer cette indépendance, il n'est pas essentiel de couper tous les liens entre la Chancellerie et les magistrats du Parquet. Il appartient en effet au Garde des Sceaux de définir la politique pénale générale et d'en contrôler l'application. Certes, dans un passé récent, Monsieur Mazeaud, trop d'interventions occultes en faveur d'amis politiques, trop d'affaires comme celle de l'hélicoptère ont discrédité à la fois la classe politique et la justice, et l'intervention de la Chancellerie dans les affaires particulières doit être proscrite, mais il est légitime et même indispensable que le ministre puisse adresser au Parquet des instructions de portée générale, car celles-ci assurent une coordination nationale de l'action publique, impriment une unité à l'action des Parquets et garantissent l'égalité de tous devant la loi, quel que soit le ressort.

Le maintien de ces liens, au même titre que le principe de l'opportunité des poursuites, me paraît donc indispensable au fonctionnement des institutions républicaines : c'est au nom de l'Etat, représenté par le gouvernement responsable, que les poursuites sont engagées. C'est l'Etat qui défend l'intérêt général devant les juridictions et il est donc logique que les magistrats du Parquet soient placés sous l'autorité du ministre de la justice.

Si nous croyons comme vous qu'il faut réformer le Conseil supérieur de la magistrature, nous n'approuvons pas les propositions que vous avancez pour sa composition. Nous consentons à ce que les dix magistrats qui en seront membres soient élus à la proportionnelle, mais, pour ce qui est des onze membres extérieurs, nous considérons que mieux vaudrait en revenir à la Constitution du 27 octobre 1946, c'est-à-dire qu'ils soient désignés par l'Assemblée nationale, à la représentation proportionnelle des groupes. Il reste que les nouvelles dispositions relatives à ce Conseil exigeront une modification de la Constitution. A ce propos, je tiens à indiquer que le groupe communiste s'opposera à une révision "fourre-tout", portant pêle-mêle sur le traité d'Amsterdam, le cumul des mandats, le quinquennat, la parité et que sais-je encore. La justice est un sujet assez important par lui-même pour justifier une révision spécifique.

Madame la Garde des Sceaux, ne doutez pas que nous ferons preuve d'esprit constructif dans la discussion des différents textes que vous serez appelée à nous soumettre au cours des prochains mois !

**M. Michel Crépeau** - D'emblée, je vous remercie, Madame la Garde des Sceaux, pour avoir organisé ce débat d'idées. La justice est un sujet qui nous concerne tous et, particulièrement, depuis toujours, les politiques, car ce qui est en cause, c'est la nature même de l'Etat républicain, ce sont la liberté et la dignité des citoyens, en même temps que le fonctionnement d'un grand service public à nul autre pareil.

Je ne saurais trop vous recommander de prendre votre temps pour les indispensables réformes : ne cédez pas aux modes, ne vous laissez pas influencer par le "cirque médiatico-judiciaire qui illumine l'époque de ses lampions", comme l'a écrit maître Soulez-Larivière dans un livre remarquable. Il est toujours dangereux de légiférer dans la précipitation et la surabondance des textes est aujourd'hui la forme la plus répandue de l'abus du droit. Qui, aujourd'hui, s'y retrouve vraiment entre les directives, les traités internationaux, les lois constitutionnelles, les lois organiques, les lois tout court, les décrets, les arrêtés, les réponses des ministres, la jurisprudence qui, bien souvent, se contredit...

**M. Robert Pandraud** - Les circulaires !

**M. Michel Crépeau** - Les circulaires en effet, mais aussi les décrets d'application qui contredisent fréquemment les textes que nous avons votés ? Bref, ce n'est pas un hasard si l'on représente Thémis avec le glaive à la main, mais aussi les yeux bandés. Nous avançons, comme elle, dans la nuit !

Dans une affaire aussi grave, il faut, plutôt que de chercher à répondre à l'impatience de quelques-uns, inscrire son action dans la durée. Il faut en premier lieu entreprendre un travail considérable de codification, de clarification, d'harmonisation du droit national avec le droit européen. Nous vivons en effet dans un état de confusion juridique qui évoque la fin de l'Ancien Régime. Notre pays n'entrera comme il convient dans l'Europe du XXIème siècle que muni d'un arsenal de lois simples, modernes et accessibles à tous.

Il va sans dire que cette codification devra aussi traiter des nouvelles techniques, de la communication ou de la génétique par exemple, afin d'adapter le droit à leur évolution, à défaut de lui permettre de la précéder. Soyez la ministre des nouvelles tables de la loi, la ministre de la modernité !

La réforme du droit me paraît au moins aussi urgente et importante que celle de la justice. En effet, un droit clair est la condition d'une justice plus rapide et mieux comprise. En outre, les réformes les plus nécessaires ne sont pas toujours les plus coûteuses ; elles peuvent même générer des économies substantielles et peuvent n'être que la mise en œuvre de principes traditionnels de notre droit, qu'on tend à oublier. Je suis monté à cette tribune le code à la main, et j'aurais pu me contenter de vous lire trois articles de la déclaration des droits de l'homme qui auraient pu résumer nos propos.

Ne voyez pas dans celui-ci quelque nostalgie du passé, mais bien, de la part du vieux républicain radical que je suis, la volonté de conserver à l'Etat son rôle et à la République sa vertu. Loin du conservatisme et au risque de passer pour un iconoclaste, je voudrais vous livrer quelques réflexions sur un sujet dont l'actualité s'est emparée : l'indépendance des magistrats.

Tous ceux qui ont mis une fois les pieds dans un tribunal se doivent d'abord de dénoncer aux autres une inexactitude : les procureurs ne rendent pas la justice, ce sont les magistrats du siège qui le font ! Que ces derniers doivent être indépendants de l'exécutif et, surtout, impartiaux, semble tout à fait nécessaire - à condition qu'ils soient indépendants de tous les pouvoirs, y compris du pouvoir médiatique et de l'opinion. Ne cédon pas à la facilité de langage et de pensée qui est de confondre l'indépendance et l'impartialité : comme l'a rappelé M. Mazeaud, jamais les juges n'ont été aussi indépendants... mais quelquefois, ils n'ont jamais été aussi partiaux ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe RCV et du groupe socialiste*) Je crois ainsi beaucoup plus à l'honnêteté de Henri Emmanuelli qu'à l'impartialité du juge Jean-Pierre ! (*Mêmes mouvements ; "Très bien !" sur les bancs du groupe socialiste*)

La vraie indépendance du magistrat suppose le courage et le refus du carriérisme, et l'indépendance du jugement dans la connaissance du droit. Un juge est avant tout le serviteur de la loi démocratiquement votée par le Parlement, issu du suffrage universel. La justice étant rendue au nom du peuple français, il est indispensable que, sous une forme ou sous une autre, soit marqué le lien avec le peuple français, que la seule réussite du concours de la magistrature à vingt ans ne suffit pas à créer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe RCV et du groupe socialiste*) Selon l'article 3 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément", et non pas implicitement ! Vous n'êtes pas simplement le ministre de la justice, Madame le Garde des Sceaux, mais précisément le Garde des Sceaux de la République, qui sont le témoignage physique mais aussi sacramentel de l'acte constitutif de la République et du contrat social et cela ne se délègue pas.

**Mme Christine Boutin** - Absolument.

**M. Michel Crépeau** - Bien sûr, vous n'avez pas à rendre vous-même les jugements, pas plus que vous ne pouvez exercer vous-même directement toutes les poursuites. C'est là qu'intervient le procureur, qui est un *procurator*, c'est-à-dire qu'il prend soin de quelqu'un et qu'il veille au respect des lois. Mais c'est vous qui êtes la gardienne de la loi fondamentale : votre mission est de faire appliquer la loi. Si on l'oublie, tout l'édifice s'écroule. Alors, peut-on envisager de couper le lien entre le Parquet et le ministre de la justice ? Responsable devant le Parlement et devant le peuple qui l'a élu, vous ne pouvez pas dire, comme Ponce Pilate, je m'en lave les mains ! Que le pays soit à feu et à sang, les procureurs n'ont qu'à décider ! Et au nom de quoi ? Dans l'acte de poursuite, vous pouvez donner des instructions générales, mais chaque procès est particulier : c'est celui d'un citoyen, d'un homme. Alors que l'accusé ou le prévenu peut s'exprimer par l'intermédiaire de son avocat et la victime par l'intermédiaire de l'avocat de la partie civile, vous, gardienne de la loi, seriez la seule à être privée de la possibilité de vous exprimer par l'intermédiaire de l'avocat général qui vous représente ? Certes, dans 98 % des cas, vous n'avez pas besoin d'intervenir. Mais c'est dans les 2 % qui posent des problèmes que vous devez pouvoir le faire, afin de demander l'application de la loi, pour sauvegarder l'ordre public et la liberté du citoyen.

Par exemple, lorsque les routiers ont barré les routes avec des camions, ce qui constitue un délit punissable de trois ans d'emprisonnement, que se serait-il passé si un procureur Rambo, à Tours ou ailleurs, les avait tous renvoyés en correctionnelle ? Je pourrais également prendre l'exemple des chômeurs qui s'en sont pris à la Bourse. Il faut que vous puissiez dire au Rambo : "doucement" ! Sinon, comment arrêteriez-vous, ensuite, les manifestations de chômeurs ? A l'inverse, il faut que vous puissiez aussi inciter le procureur à agir.

**M. Robert Pandraud** - Sinon, comment aurait-on arrêté l'OAS ?

**M. Michel Crépeau** - La liberté du citoyen, c'est vous, et non un fonctionnaire, qui devez la garantir. C'est l'exercice de votre responsabilité qui garantit ma liberté.

**M. Alain Tourret** - Très bien !

**M. Michel Crépeau** - L'un des tout premiers débats de la III<sup>ème</sup> République portait sur l'élection des juges. Cela dit, un système accusatoire présenterait plus d'inconvénients qu'un système inquisitoire. Mais il faut savoir qu'en France, certains magistrats sont élus : ceux des tribunaux de commerce, ceux des prud'hommes, ceux des tribunaux des baux ruraux. Les seuls qui ne le sont pas sont ceux qui peuvent vous envoyer en prison ! Avouez que cela n'est pas très logique.

Je vous invite donc à réfléchir sur des promesses plus ou moins électorales qui ont peut-être été faites sans consultation préalable suffisante des professionnels du droit.

D'un autre côté, les magistrats doivent aussi être responsables. Indépendants, oui, irresponsables, non ! Or l'inamovibilité est un peu le contraire de la responsabilité. Il n'y a pas d'indépendance sans responsabilité. Il ne faudrait pas que la réussite à un concours permette ensuite de faire n'importe quoi. Rappelons-nous que la seule façon de se débarrasser d'un incapable -ils sont heureusement très rares- est de lui donner de l'avancement ! Il faut corriger cela. Si vous réformez le Conseil supérieur de la magistrature, veillez à ce que cette irresponsabilité puisse être sanctionnée.

D'autre part, il est un sujet essentiel dont vous n'avez pas parlé : la manière scandaleuse dont la détention provisoire est utilisée. Si tu avoues, tu restes chez toi ; sinon, tu vas réfléchir en prison ! C'est une forme moderne de la torture, (*assentiment sur plusieurs bancs*) inacceptable dans une nation civilisée et qui est pratiquée en toute irresponsabilité. En cinq ans, 11 000 personnes ont été mises en détention provisoire pour ensuite être acquittées ou bénéficier d'un non-lieu. Elles ont été déshonorées, vilipendées, parfois par des gamins tout juste sortis de l'école de la magistrature. Il faudrait au moins attendre dix ans avant d'être nommé juge d'instruction et de pouvoir délivrer un mandat de dépôt. De surcroît, outre la mise en détention, on vous passe les menottes, on vous enlève votre ceinture, vos lacets de chaussures, vos lunettes ! Est-ce une façon de traiter les citoyens français ! Sachez que cela peut arriver à tout le monde. La loi devrait interdire la détention provisoire pour tous les délits passibles d'une peine d'emprisonnement inférieure à cinq ans. (*Applaudissements sur les bancs du groupe RCV et du groupe socialiste*)

Je ne parlerai pas de la justice au quotidien, car je suis pratiquement d'accord avec tout ce que vous avez dit à ce sujet, Madame le Garde des Sceaux. Mais faites bien de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen votre livre de chevet : elle traite de la délégation de souveraineté, mais aussi de l'*habeas corpus* : ceux qui torturent quelqu'un doivent en rendre compte.

Il faut que la liberté progresse et non qu'au nom d'une indépendance qui ne sera jamais totale, on assiste à un recul du droit, des institutions, de la liberté ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe RCV et du groupe socialiste*)

**M. Pierre Méhaignerie et M. Robert Pandraud** - Très bien !

**M. Louis Mermaz** - La réforme de la justice est une entreprise qui ne date ni d'aujourd'hui, ni du gouvernement actuel. Des progrès ont été réalisés.

Mais une telle réforme ne peut réussir que si s'instaure un vrai dialogue entre toutes les parties prenantes, dans le respect mutuel, en écartant les idées reçues et les tabous.

Il faudra du temps pour y parvenir, mais pas trop tout de même si l'on veut éviter l'enlisement.

Nous ne partons pas de rien. Depuis des années, les rapports se sont accumulés : le rapport Delmas-Marty en 1990, le rapport Truche en 1997, sans oublier l'excellent rapport de Jean-Marie Coulon sur la justice civile.

Vous avez bien fait, Madame la ministre, de vous placer du point de vue du citoyen, du justiciable, car on rend la justice au nom du peuple français. Toute réforme de l'acte judiciaire doit découler de ces principes fondateurs.

Il faut distinguer la justice civile, à laquelle un Français sur trois aura affaire au cours de sa vie ; la justice pénale qui met en jeu la liberté, l'honneur d'hommes et de femmes et qui, du fait de sa dramatisation, est sous les feux des médias.

Se pose par ailleurs la question des moyens.

Le budget de la justice est en augmentation de 4 % en 1998, mais il ne représente encore que 1,55 % du budget de l'Etat. Or il est peu de secteurs où une augmentation des crédits puisse avoir aussi rapidement des effets bénéfiques !

Vous avez noté l'écart entre les ressorts : de fait, notre carte judiciaire est en gros celle de l'Ancien Régime. Si la réforme Nallet de 1991 a considérablement amélioré la situation des justiciables, il y a encore de grands progrès à faire pour l'accès au droit des plus modestes. De façon générale, une meilleure connaissance du droit est indispensable, sinon tout citoyen risque de devenir un délinquant qui s'ignore.

M. Crépeau a évoqué avec vigueur le problème du recrutement et de la formation des magistrats. J'approuve son idée d'imposer une période de formation à la sortie de l'ENM avant de pouvoir devenir juge d'instruction, car c'est l'homme qui a le plus de pouvoirs en France, plus que le Premier ministre ou le Président de la République.

Il faut davantage de garanties pour le citoyen, au civil comme au pénal. La justice pénale en France est encore marquée par la culture d'inquisition : le tête-à-tête avec le policier, les menottes, la recherche de l'aveu, la détention préventive, tout est fait pour faire craquer le suspect et relève de méthodes indignes d'un Etat moderne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*) C'est pourquoi vous proposez d'imposer la présence de l'avocat dès la première heure, de restaurer l'autorité du procureur sur les officiers de police judiciaire et même de séparer les fonctions d'enquête de celle de juge en plaçant, à côté du juge d'instruction, un juge des libertés qui seul pourra décider la détention provisoire, après un débat public et en motivant son ordonnance. Déjà la commission Donnedieu de Vabres en 1945, puis la commission Delmas-Marty à la fin des années 80 avaient proposé ces réformes, que des Gardes des Sceaux aussi différents que Robert Badinter et Albin Chalandon ont vainement tenté de réaliser.

Il faut que tous les actes de justice soient désormais motivés de façon explicite et non pas mécanique. Est-ce que la cour d'appel de Rennes avait suffisamment motivé à l'encontre d'Henri Emmanuelli la privation des droits civiques et la déchéance de ses mandats, alors que les juges eux-mêmes avaient reconnu qu'il n'avait commis aucun acte contraire à l'honneur ? L'avocat général avait d'ailleurs conclu à la cassation sur les points évoqués. Je remercie Michel Crépeau de ses propos à ce sujet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

Il faudra aussi reprendre la loi votée en première lecture, y compris par la gauche, à l'initiative de M. Toubon instituant une procédure d'appel des décisions des cours d'assises. Vous proposez une formule assez différentes pour des raisons budgétaires évidentes. Il faudrait faire aboutir cette réforme.

La réforme du système pénitentiaire s'impose aussi dans le sens d'un plus grand respect de la dignité des détenus.

Sur la justice de proximité, nous ne pouvons qu'approuver vos propos, Madame la ministre. Il faut chercher des mesures adaptées permettant aux jeunes délinquants de trouver leur place dans la société, en évitant au maximum la détention. Les contrats locaux de sécurité devraient améliorer la coordination entre les élus, la police et la justice.

En ce qui concerne l'indépendance de la justice, il faut traiter de façon distincte le problème de la nomination des juges et celui du fonctionnement juridictionnel. C'est au nom du peuple que la justice est rendue. Certes, le mode de nomination ne doit pas entraver le fonctionnement, mais personne ne peut proposer que les magistrats se nomment et se contrôlent entre eux, fût-ce selon des formules subtiles. Les juges du siège doivent être indépendants. Le Parquet l'est-il ? Il faut protéger le Parquet et les citoyens de tentations de manipulation. Mais l'indépendance du Parquet ne signifie pas l'éloignement de l'exécutif et de l'autorité judiciaire. Le refus de donner des instructions individuelles pour protéger tel puissant ne doit pas s'accompagner d'un renoncement à promouvoir une politique de la justice, qu'il s'agisse de la lutte contre la drogue, de la délinquance financière ou de la délinquance juvénile, ni à exercer un rôle de régulation. Personne n'a jamais proposé d'installer en France "une armée mexicaine de procureurs", selon la formule de M<sup>e</sup> Soulez-Larivière.

Au terme d'une longue réflexion, vous envisagez à juste titre, Madame la ministre, toute une série de mesures pour garantir à la fois la transparence et le maintien d'un lien continue entre le Garde des Sceaux et le Parquet : directives au Parquet et suivi de ces directives, droit d'action du Garde des Sceaux, possibilité pour lui de regrouper les procédures auprès d'une même juridiction. Innovation forte, une possibilité de recours contre le classement sans suite sera désormais ouverte aux personnes pouvant justifier d'un intérêt. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

Qui demande l'indépendance demande aussi la légitimité dans la nomination. Les magistrats du Parquet seraient à l'avenir nommés par le Garde des Sceaux sur avis conforme du CSM. Comment garantir la légitimité de celui-ci ? Il faut éviter le corporatisme : le CSM ne saurait pas être une sorte de conseil de l'ordre des magistrats. D'après vos propositions, sa composition serait modifiée : sur 21 membres, 11 seraient extérieurs au corps judiciaire et 10 des magistrats élus par leurs pairs selon des modalités garantissant le pluralisme. Ce point fera sûrement l'objet de discussions avec le Parlement. On peut se demander s'il ne faut pas augmenter la proportion de non-magistrats.

Le Président de la République a fait de bonnes suggestions lors de la séance de rentrée de la Cour de cassation : il a posé la question du maintien ou non du principe hiérarchique et même évoqué une plus grande séparation entre le siège et le Parquet. Je m'étonne qu'il ait été, en revanche, silencieux sur la réforme du CSM, clé de voûte de votre réforme.

Les commissaires aux lois ont écouté avec attention le rapport que leur a fait, le 4 septembre, le président Truche. "Notre commission, nous a-t-on dit, a été un marchepied, vous pouvez monter dessus pour aller plus loin".

Cela ne signifie pas forcément prôner, comme Montesquieu, une séparation complète des trois pouvoirs. Nous ne sommes plus au temps de l'absolutisme. Aujourd'hui, c'est la présence du peuple dans chaque instance qu'il faut instaurer. Faisons-le dans un esprit de dialogue. Vous ne manquez, Madame la ministre, ni de finesse ni de diplomatie. Ces qualités vont avoir l'occasion de s'exercer ! (*Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

**Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois** - La justice, avant d'être une institution, est d'abord un idéal. Principe fondateur de notre société, sans le respect duquel il ne peut y avoir ni liberté, ni démocratie, l'idée de justice est au cœur même de notre République. L'institution qui a la lourde tâche de l'incarner quotidiennement ne peut fonctionner sans la confiance des citoyens. Malheureusement, elle laisse peu à peu place au doute, à la défiance parfois. Pour de nombreux Français, même innocent il vaut mieux éviter l'institution judiciaire ! Pourtant, ils sont de plus en plus nombreux à avoir besoin d'elle.

Débattre de la réforme de la justice, c'est donc, en grande partie, débattre de cette crise. Les Français qui, voici quelques mois, nous ont exprimé leur confiance, espèrent une meilleure justice. La représentation nationale doit désormais assumer pleinement son devoir de réforme. Dans les années qui viennent, nous aurons plusieurs occasions de légiférer sur ce sujet. Je souhaite que nous le fassions toujours avec la sérénité que la justice exige.

De nombreuses avancées ont déjà été accomplies.

En 1981, l'abolition de la peine de mort, qui n'est plus que très marginalement contestée, fut le premier pas essentiel vers une justice humaine.

Rappelons encore la suppression, en 1981 et 1982, des juridictions d'exception ; la refonte, en 1982, de l'aide judiciaire qu'il faut encore améliorer ; l'instauration, en 1984, du débat contradictoire avant toute mise en détention provisoire ; en 1985, l'élargissement du droit des associations à se constituer partie civile en matière d'infractions à mobile raciste ou à caractère sexiste, et la ratification de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui permet à nos concitoyens de saisir directement la Cour européenne des droits de l'homme.

En 1983, la création du travail d'intérêt général avait un caractère précurseur. Aujourd'hui, il faut chercher d'autres alternatives à la détention, notamment pour les jeunes.

Plus important encore, à partir de 1986, Robert Badinter, Henri Nallet, Michel Sapin et Michel Vauzelle dotèrent notre pays d'un nouveau code pénal, adapté aux réalités contemporaines. Une partie du chemin est donc accomplie. Mais bien des réformes restent à entreprendre pour adapter le droit à une société en mouvement.

Ainsi, le droit familial doit prendre en compte l'éclatement de la cellule traditionnelle. La procédure trop lourde du divorce par consentement mutuel aggrave souvent les conflits. Il faudra la revoir comme le régime de la prestation compensatoire, celui des successions, les droits des conjoints survivants. Il faudra de même réfléchir aux "nouvelles formes de conjugalité". Notre société n'impose plus de dissimuler son homosexualité. Pourtant, dans notre droit, les discriminations envers les couples homosexuels perdurent. Nous devons y apporter une solution ; nous nous y sommes engagés.

Devant le développement du chômage, nous devons réfléchir aux procédures de règlement et de liquidation judiciaires, avec le souci constant de préserver les intérêts des salariés. La probable réforme des tribunaux de commerce sera facilitée par la création d'une commission d'enquête.

Ainsi, demain continuera à progresser l'idée de justice.

Mais le débat s'est centré, depuis quelque temps, sur le respect des libertés individuelles et l'indépendance de la justice, sur lesquels la commission Truche s'est penchée. Notre commission des lois a d'ailleurs entendu M. Truche avec grand intérêt, le 4 septembre dernier.

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

**M. Arnaud Montebourg** - Très bien !

**Mme la Présidente de la commission** - Il n'est plus inadmissible, dans une démocratie moderne, que les personnes en garde à vue ne disposent d'aucune assistance avant la vingt et unième heure ; que de simples suspects soient conduits, en présence des caméras de télévision, entravés ou menottés, chez le juge ; que le détail d'un dossier soit connu des médias avant de pouvoir l'être des intéressés ; que la détention provisoire, enfin, soit utilisée comme un moyen de faire "craquer" un prévenu. Les torts ainsi causés peuvent être irréversibles. "Il n'y a pas de fumée sans feu", dit cruellement le dicton. Ainsi peut-on briser l'honneur d'un homme qu'une décision de justice tardive ne lui rendra pas.

Je me réjouis donc des réformes que vous nous annoncez, Madame la ministre. J'en soulignerai deux.

La présence de l'avocat dès la première heure de garde à vue est une avancée essentielle et je suis un peu réservée sur les exceptions. Il faudra en discuter. Je crois également indispensable de confier les décisions de détention provisoire à un juge du siège, qui ne soit pas le juge d'instruction, et de nous orienter vers une sorte d'*habeas corpus* qui protégera mieux le citoyen dans ses rapports avec la justice et avec la police.

Ne l'oublions pas, aucune liberté ne peut être garantie sans le respect du principe d'égalité. Aussi faut-il mieux protéger l'indépendance et l'impartialité de la justice, soupçonnée à l'occasion de différentes affaires.

Je salue donc, Madame la ministre, la décision que vous avez prise, et que vous avez respectée, de ne jamais intervenir dans une affaire individuelle.

Surtout, il convient de mettre en place des garanties durables sur l'impartialité, plus que sur l'indépendance, du Parquet. En effet, il ne serait pas réaliste de rompre tout lien entre la Chancellerie et le ministère public. Ce serait même dangereux. Il est nécessaire d'assurer sa légitimité et de définir une politique pénale. Aussi ne proposez-vous pas de rompre la partie du lien qui existe légitimement entre la Chancellerie et le Parquet, mais une règle simple : aucune instruction du Garde des Sceaux dans les affaires individuelles mais le renforcement, par directives et instructions générales plus précises aux Parquets, de son action dans la définition, le suivi et l'évaluation de la politique judiciaire sur l'ensemble de notre territoire.

Mais il conviendra en complément de revoir les modalités de la désignation des magistrats du Parquet ainsi que les procédures disciplinaires. Il faudra aussi, vraisemblablement, réformer la composition du Conseil supérieur de la magistrature et donc réviser de nouveau notre Constitution.

Cette réforme exigera donc du temps. Mais c'est elle qui restaurera la confiance en notre justice.

Il faut aussi se soucier des moyens qui lui sont accordés.

Nos citoyens lui reprochent sa complexité, son coût, sa lenteur. Accablants verdicts que ceux de la Cour européenne des droits de l'homme qui, depuis 1989, ont plusieurs fois condamné la France pour dépassement du "délai raisonnable d'instance" !

Vous indiquez quelques pistes pour y remédier. Pour toucher à la carte judiciaire, il faudra de la détermination et du courage. Je vous en fais aisément crédit, et la commission des lois vous soutiendra car elle considère cette réforme comme prioritaire.

Développer des modes alternatifs de règlement des conflits aidera aussi à désengorger la justice et à accélérer la réparation des préjudices. Dans le même esprit, il nous faut sans doute "déjudiciariser" des contentieux mineurs.

Enfin, si je devais n'insister que sur un point, Madame la ministre, ce serait sur la formation, condition indispensable au bon fonctionnement de l'institution judiciaire.

Au total, il est absolument évident que la réforme de la justice exige des moyens importants. Devant la Cour de cassation, le Président de la République a salué vos efforts budgétaires. Ils sont les meilleurs garants que la réforme de la justice ne restera pas lettre morte.

Dans ce débat d'orientation générale, de grands principes ont été posés, de nombreuses pistes avancées et un calendrier précisé. C'est un premier acte dont nous vous sommes reconnaissants, Madame la Garde des Sceaux. Reste pour le Gouvernement et le Parlement à poursuivre, chacun pour sa part, ce travail. Je souhaite qu'il s'inspire de l'esprit des nombreuses réformes que j'ai citées au début de mon intervention.

Si les Français sont critiques à l'égard de leur justice, c'est qu'ils sont exigeants. Ils ont raison de l'être. La commission des lois veillera, avec vous, à ce que les réformes contribuent réellement, à clarifier notre droit et, au quotidien, à satisfaire leur exigence d'efficacité et d'impartialité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV)*

**Mme la Garde des Sceaux** - Tous les groupes politiques s'étant exprimés, je voudrais vous faire part de mes premières réactions.

M. Méhaignerie, que j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt, a évoqué la nécessité d'une plus forte déconcentration au niveau des cours d'appel. Je partage ce point de vue et c'est la raison pour laquelle j'ai renforcé les services administratifs régionaux placés auprès des présidents de cour d'appel et décidé d'augmenter le nombre de magistrats "placés" auprès d'eux, magistrats qui ne sont pas affectés précisément à telle ou telle tâche mais qui sont mis à leur disposition pour pallier, ici ou là, les insuffisances.

M. Méhaignerie a aussi évoqué la carte judiciaire et la réflexion qu'il avait menée sur la base du rapport Carrez. Plusieurs Gardes des Sceaux ont voulu mettre en œuvre cette réforme mais ils se sont heurtés à des difficultés. Je vais pour ma part m'efforcer de partir de l'analyse de la situation locale afin de déterminer, dans chaque cas, quelles sont les solidarités réelles, étant entendu qu'il faut accepter de dépasser les frontières administratives. Si un tribunal situé à 30 kilomètres d'un autre est surchargé tandis que l'autre ne l'est pas, on doit pouvoir opérer les compensations nécessaires même si ces deux tribunaux sont séparés par une frontière départementale ou régionale. (*"Très bien !" sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*) Outre le principe de proximité, je ferai prévaloir celui de la spécialisation, car je crois que l'on ne peut pas traiter tous les contentieux partout. Certains peuvent l'être au plus près des justiciables, d'autres, plus complexes, exigent d'être traités par un tribunal spécialisé, fût-il plus éloigné, de la même façon qu'en matière sanitaire certains cas exigent d'être traités dans un établissement disposant d'un plateau technique. Voilà donc comment je compte faire progresser cette réforme, sur laquelle il existe un accord de principe mais qui est difficile à mener.

M. Mazeaud a parlé avec le talent et la conviction qu'on lui connaît. Il a soulevé le problème de ces jeunes juges qui, à la sortie de l'école de la magistrature, exercent les plus lourdes responsabilités. C'est, je le rappelle, la loi de programmation de 1995 qui a étendu la compétence du juge unique en matière correctionnelle, de sorte qu'il peut prononcer, seul, jusqu'à des peines de dix ans en cas de récidive. J'observe par ailleurs que les juges d'instruction qui ont le plus fait parler d'eux se situent plutôt parmi les plus anciens. Cela étant, la réforme que je vous présenterai prévoit que le juge ayant à prendre des décisions relatives à la liberté des personnes -mises en détention provisoire- ne sera pas le même que celui qui mène l'enquête. Et dans le cadre de la loi organique sur le statut des juges, nous nous appuierons sur les conclusions du rapport Truche, tendant notamment à ce qu'un magistrat ait une expérience de travail collégial avant de pouvoir juger seul.

M. Mazeaud s'est inquiété de l'engagement syndical de certains magistrats, mais le droit syndical est reconnu aux magistrats et d'ailleurs les syndicats de magistrats existent dans tous les pays européens, Royaume-Uni excepté. Cet engagement doit simplement être mesuré au regard de l'obligation de réserve. Voyez la jurisprudence du Conseil d'Etat à ce sujet. Pour ma part, je fais confiance aux magistrats pour concilier la liberté d'expression syndicale, l'obligation de réserve et l'impartialité.

Enfin, M. Mazeaud a évoqué M. Le Pen et ses propos réitérés sur les "camps d'extermination, détail de l'histoire". Je rends hommage, Monsieur Mazeaud, à la constance de votre combat contre le racisme et je me réjouis que la justice ait l'occasion, face à des propos aussi méprisables, de dire le droit non seulement au civil mais aussi au pénal.

Dans ce genre d'affaires, je n'ai pas besoin d'instructions individuelles. Il m'a suffi, dès ma première réunion avec les procureurs généraux, de dire l'importance que j'accordais au fait de poursuivre sans faiblesse le racisme et la xénophobie. Et si le Garde des Sceaux ne donne plus d'instructions dans les affaires individuelles, il lui est néanmoins possible de transmettre au Parquet les dénonciations dont il a connaissance. Je l'ai fait lorsque la commission des sondages m'a signalé des violations de l'interdiction de publier des sondages pendant une campagne électorale, quand le ministre de l'intérieur m'a signalé des publications racistes...

**M. Patrick Devedjian** - C'est votre devoir, voilà tout.

**Mme la Garde des Sceaux** - Mais parfaitement.

...ou des livres contestant des crimes de guerre tels le massacre d'Oradour-sur-Glane. Et quand je transmets au Parquet, je fournis en même temps l'analyse juridique de la Chancellerie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste ; exclamations sur les bancs du groupe du RPR*)

M. Crépeau nous a donné tout à l'heure un nouveau témoignage de sa grande éloquence. Si la justice a les yeux bandés, Monsieur Crépeau, ce n'est pas parce qu'elle est dans la nuit mais parce qu'elle se prononce sans considérer si celui qui est en cause est riche ou pauvre, noir ou blanc, juif ou chrétien,...

**Mme Véronique Neiertz** - Homme ou femme !

**Mme la Garde des Sceaux** - Absolument.

Tous les intervenants ont posé la question fondamentale du lien entre le Parquet et la Chancellerie. Vous avez raison de trouver inconcevable que le Gouvernement qui, en vertu de l'article 20 de la Constitution, détermine et conduit la politique de la nation, puisse renoncer à déterminer et conduire la politique judiciaire de celle-ci. Tel n'est pas le cas et il n'est évidemment pas question de couper ce lien, mais simplement d'éviter toutes manipulations (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*) et d'éradiquer les soupçons. Comment définir cette politique judiciaire ? Par des directives qui sont générales au sens où elle s'appliquent également sur l'ensemble du territoire mais qui peuvent n'en être pas moins très précises. Nous ne sommes plus à l'ère des circulaires élaborées en six ou huit mois avec une plume sergent-major et qui tombent des mains tant elles sont compliquées.

Grâce au fax, il est possible aujourd'hui de transmettre rapidement des instructions écrites, en cas par exemple de situation grave. Qu'ai-je fait pendant le conflit des routiers ? Dès le premier jour, j'ai envoyé des directives générales de quelques lignes à tous les procureurs généraux, leur demandant de m'informer en temps réel de toutes les décisions prises par les procureurs. Si certaines de leurs initiatives avaient été contraires à la volonté de négociation du Gouvernement, qui aurait pu m'empêcher d'adresser un fax aux procureurs généraux ?

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

**Mme la Garde des Sceaux** - Non : je vous parle d'instructions générales, applicables à tous, parfaitement lisibles, et non d'instructions transmises discrètement par téléphone. (*Protestations sur les bancs du groupe du RPR*)

Certaines situations, il est vrai, ne peuvent être réglées par des instructions générales. C'est pourquoi j'ai prévu que le Garde des Sceaux dispose d'un droit d'action propre, qui lui permette d'engager des poursuites ou d'ouvrir des voies de recours au nom de l'intérêt général. Le Garde des Sceaux pourra ainsi agir si l'inaction d'un procureur se révèle contraire à la politique pénale du Gouvernement. En cas de conflit social, il pourra faire appel de jugements perçus comme excessifs.

Vous avez été nombreux à souligner que les magistrats doivent avoir conscience de leur responsabilité. Avant 1990, il n'y avait qu'une à deux poursuites disciplinaires par an. Depuis 1990, on en compte quatre à huit par an. C'est encore peu, mais les sanctions ont été lourdes, jusqu'à la révocation. Depuis que je suis arrivée à la Chancellerie, j'ai transmis six dossiers au Conseil supérieur de la magistrature, à la suite de condamnations pénales ou de saisine de juridiction pour insuffisance professionnelle ou manquement à l'impartialité.

Il faudra accorder une attention particulière à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, comme l'a dit M. Mermaz. Tous les parlementaires se montreront, avec raison, vigilants. Ce Conseil est une étrangeté dans nos institutions : il n'est ni une commission administrative, ni un parlement des juges, ni un conseil supérieur de la justice, mais il est un point de rencontre entre les magistrats et la société. Sur cette réforme, vous aurez la parole. Je souhaite recueillir vos avis et vos conseils avant la rédaction des textes. Nous devons déterminer la future composition du Conseil supérieur de la magistrature et lui donner de nouveaux principes de fonctionnement.

M. Mermaz a aussi évoqué la révision constitutionnelle indispensable à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, cette révision n'est pas un préalable. Elle doit aller de pair avec la réforme du Parquet. C'est pourquoi je présenterai ce semestre deux textes reprenant certaines propositions de la commission Truche.

Un large accord s'est dégagé sur la démarche du Gouvernement. Personne n'a contesté la nécessité d'une réforme globale, ni la priorité donnée à la justice quotidienne. Améliorer l'accès au droit fait aussi l'objet d'un consensus. M. Nallet a insisté sur ce point. Il est l'auteur de la loi de 1991, qui fut la première initiative en ce domaine. Vous avez tous approuvé les mesures visant à mieux garantir les libertés, même si leurs modalités ont soulevé quelques interrogations. Vous souhaitez que les moyens suivent. C'est le cas aujourd'hui. J'ai le soutien et l'engagement du Premier ministre. J'y crois. Vous pouvez en outre m'aider en soutenant mes propositions.

C'est la réforme du Parquet qui suscite des inquiétudes. Mais les désaccords sont plus apparents que réels. Il n'est pas question que le Gouvernement abdique sa responsabilité. Il s'agit d'éviter qu'un gouvernement quelconque procède un jour, comme dans le passé, à des manipulations.

M. Méhaignerie aurait préféré que nous nous en tenions aux dispositions de l'article 36 du code de procédure pénale, qui pose le principe des instructions écrites et motivées. De vous à moi, nous aurions pu le faire s'il n'avait pas été démontré que des instructions orales pouvaient encore être données par téléphone. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe RCV*)

La séance, suspendue à 18 heures 10 est reprise à 18 heures 20.

**M. Pierre Albertini** - Comment aborder un débat de cette importance sans tomber dans le piège de l'illusion, de la simplification ou de l'incantation ? Nous le savons, les Français ont à l'égard de leur justice des exigences fortes : ils la veulent plus accessible, plus rapide, plus impartiale. Ils portent sur ce qu'elle est aujourd'hui un jugement sévère et les problèmes à régler, si l'on compare leurs attentes aux capacités actuelles de notre système judiciaire, apparaissent immenses. Mais, comment ne pas penser qu'ils demandent peut-être à la justice plus qu'elle ne peut donner ? Si fortement qu'on la corrige, l'institution est-elle en mesure de remédier à tous les maux profonds de notre société ?

Les conditions du succès d'une réforme sont sans doute simples à formuler, mais il est plus difficile de les respecter. Il est donc essentiel d'avoir, comme vous l'avez dit en ouvrant ce débat d'orientation, des idées directrices et une vue d'ensemble -un projet. Cela implique de ne pas sacrifier à la fièvre médiatique ni à une forme de sensiblerie populaire qui tend parfois à exagérer l'acuité des problèmes en occultant la quotidienneté. Il faut suivre des principes simples, en s'inspirant de l'expérience des autres et d'une tradition, d'une histoire que l'on ne peut biffer sans danger. Quant aux moyens, s'il convient indéniablement de les accroître, ils doivent toujours être asservis à des objectifs concrets.

Installant la commission Truche, le Président de la République nous invitait à nous interroger sur ce qui fonde la fonction de juger et sur la légitimité des juges. Sur le premier point, la réponse apparaît unanime : juger, c'est appliquer à tous la même loi. Sur le second en revanche, la réponse a été longtemps plus douteuse. Notre système judiciaire, comme notre système administratif, s'est mis en place sous la Révolution, à un moment où les esprits éprouvaient une grande défiance à l'égard des parlements, certainement indépendants mais totalement corporatistes. Montesquieu lui-même, analysant les trois pouvoirs, ne qualifiait-il pas celui de juger de quasi nul ? Ce sentiment imprègne encore très largement notre pensée politique, inspirant par exemple une distinction assez byzantine entre l'autorité et le pouvoir qui me paraît personnellement relever de l'indécidable.

En revanche, la Constitution de 1958 nous fournit aujourd'hui une réponse : la légitimité des juges a sa source là, notamment dans l'article 64 qui mentionne "l'indépendance" de l'autorité judiciaire. La notion, que le Conseil constitutionnel a reprise en l'étendant même à la justice administrative -trop oubliée-, recouvre celles d'égalité, de protection du plus faible, d'impartialité : elle renvoie donc aux conditions mêmes de l'Etat de droit, ce qui justifie d'ailleurs que la justice soit rendue au nom du peuple français, sous réserve de distinguer ensuite entre la fonction du procureur, qui requiert au nom de la société, et celle des magistrats du siège.

Les conséquences sont doubles. S'agissant du Parquet, améliorer les garanties statutaires des magistrats, en particulier celles qui touchent à leur carrière et à leur nomination, apparaît comme une nécessité absolue. L'indépendance personnelle qu'on leur procurerait ainsi est d'ailleurs une condition de leur objectivité. Pour autant, elle ne doit pas mettre en cause la coopération fonctionnelle indispensable, non seulement avec le Garde des Sceaux, mais aussi avec toutes les institutions qui concourent à la bonne marche de la société.

Sur ce point, je souscris à l'analyse faite par M. Méhaignerie. Cette relation de collaboration et de dialogue faite de respect mutuel suppose qu'on bannisse l'hypocrisie. Vous avez, Madame le Garde des Sceaux, opposé des directives générales -et cependant précises- et des interventions individuelles, que vous voulez interdire. Pour ma part, je crois qu'il faut plus de clarté et de transparence. Le maintien d'un pouvoir d'instruction -par écrit, bien sûr- me paraît préférable à toutes les manœuvres, coups de téléphone, conversations de couloirs ou conseils amicaux, qu'on ne fera d'ailleurs pas disparaître du jour au lendemain, si précise que soit la loi, car les hommes sont les hommes. Il existe une voie, sans doute difficile et exigeante, entre la démission du pouvoir politique qui serait funeste à la démocratie et à la soumission de la justice au pouvoir politique, qui serait liberticide.

Vous avez du reste évoqué plusieurs contreparties, Madame le Garde des Sceaux, à l'extension de l'indépendance organique du Parquet. L'une porte sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature, notamment en vue d'éviter le corporatisme, le repliement de l'institution sur elle-même, son isolement dans une tour d'ivoire. Il faut aussi pouvoir exercer plus facilement le pouvoir disciplinaire. A cet égard des progrès ont déjà été accomplis.

S'agissant de la formation et du recrutement des magistrats, celui-ci doit être ouvert à des professions juridiques et ne doit pas être le monopole de l'École nationale de la magistrature.

Enfin, l'indépendance des magistrats a des conséquences sur la procédure pénale. A cet égard, le rapport Truche comporte des idées intéressantes. Ainsi, il ne suffit pas de proclamer l'autorité du Parquet sur la police judiciaire. Encore faut-il qu'elle soit effective. Or nous savons combien il est difficile de vérifier comment fonctionne réellement la police judiciaire.

Il faut aussi que les droits de la défense soient concrètement mieux respectés qu'ils ne le sont. Certains ont évoqué les abus de la détention provisoire ou la nécessité de séparer l'instruction et la mise en détention. C'est l'idée d'un juge des libertés dont la mise en œuvre est paralysée par l'absence de moyens. De pays de libertés abstraites, la France doit devenir une terre de libertés concrètes.

J'en viens à quelques observations sur la justice civile sur laquelle les Français portent le jugement le plus sévère du fait de sa complexité et de sa lenteur. Le juge doit se concentrer sur sa mission essentielle, qui est de juger, alors qu'il est accablé par une série de tâches telles les présidences de commissions qui retardent le cours de la justice. Ainsi, faudrait-il simplifier les procédures relatives, par exemple, au surendettement ou au redressement des entreprises. Ce qui ne veut pas dire qu'il faut transférer aux maires le pouvoir de prononcer le divorce, même en cas de consentement mutuel. Eux-mêmes n'y sont du reste pas favorables.

Mais il faut aussi que la justice garde une certaine solennité : la banalisation avilit le procès, dénature le rôle des juges au point de les transformer parfois en assistants sociaux.

Une simplification s'impose non seulement pour accélérer le cours de la justice, mais aussi pour améliorer les méthodes de travail. A cet égard, le rapport de M. Coulon, qui a vécu l'institution de l'intérieur, ouvre plusieurs pistes. Ainsi, le renforcement des procédures d'urgence est indispensable pour bien distinguer entre ce qui mérite un traitement rapide et ce qui justifie une délibération plus approfondie. De même, il faut rechercher des solutions alternatives au règlement des conflits et approfondir le rôle des cours d'appel, auxquelles il faut rendre leur importance et leur noblesse.

**M. le Président** - Je vous prie de conclure.

**M. Pierre Albertini** - Pour terminer, j'insiste sur la nécessité absolue d'inscrire cette réforme de la justice dans une perspective européenne et de coopération avec les pays qui nous environnent. Les nouvelles formes de délinquance, de trafic, de terrorisme impliquent un renforcement de la coopération judiciaire. A cet égard, de nombreux juges déplorent les conditions d'extradition. L'exemple des Etats-Unis est particulièrement éclairant sur ce point.

Enfin, le Parlement doit être mieux associé à la définition de la politique judiciaire, mais aussi des moyens prioritaires qu'elle requiert.

Nous suivrons votre démarche avec intérêt, Madame le Garde des sceaux, mais aussi avec vigilance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDF et du groupe du RPR*)

**M. le Président** - J'invite les orateurs à respecter leur temps de parole afin que nous puissions achever nos travaux vers 21 heures.

**M. Patrick Braouezec** - Je parlerai de la justice de proximité. L'actualité montre la nécessité d'accélérer l'application des mesures proposées par le Gouvernement en ce domaine et d'impliquer davantage la justice dans la politique de la ville. L'heure n'est plus aux expérimentations, mais à la généralisation de celles qui ont fait leurs preuves.

La prise de conscience de ces dernières années crée les conditions d'une réforme audacieuse de la carte judiciaire et de l'augmentation des moyens budgétaires de la justice. Se contenter de réponses sécuritaires et spectaculaires serait la pire des choses.

La justice de proximité exige des juges plus présents et impliqués dans la vie de la cité, mais aussi des moyens. L'augmentation de 4 % du budget de votre ministère pour 1998 est un premier effort significatif qu'il faudra accentuer.

La proximité doit d'abord s'exercer dans le temps. La lenteur est le premier grief des citoyens envers la justice. Le traitement en temps réel doit être généralisé pour la petite délinquance : il rend l'action judiciaire plus transparente et combat le sentiment d'impunité. La rapidité exige le recours à des solutions alternatives aux poursuites -médiation, classement sous conditions ou rappel à la loi- qui privilégient la dimension éducative de la justice dont l'objectif n'est pas seulement la répression, mais aussi la prévention de la récidive et la réparation offerte aux victimes.

Plus que le renforcement des sanctions, c'est leur généralisation et leur égalité qui importent. Les jugements spectaculaires risquent d'augmenter le nombre des classements sans suite 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 reste trop rare, alors que ceux-ci permettent aux auteurs de délit d'entrer en contact, souvent pour la première fois, avec le monde du travail et permettent une prise en charge collective de la sanction.

De nombreuses expériences ont également vu le jour pour rapprocher la justice des citoyens, mais les moyens restent insuffisants. Les forces sont loin d'être réparties en fonction de la carte de la délinquance. Les quartiers dits "difficiles" ne réclament pas un traitement de faveur mais la simple égalité de traitement. Or le centre d'action éducative de Saint-Denis couvre onze communes, et 380 000 habitants, alors que la moyenne est de 200 000 habitants dans les zones urbaines !

Cette situation se traduit par une spécialisation au pénal au détriment de la détection en amont et un allongement du délai entre la décision du juge pour enfants et l'application de la mesure.

La création d'un équipement supplémentaire de protection judiciaire de la jeunesse -PJJ- à Pierrefitte a été repoussée faute de dotations en personnels. Je cite cet exemple pour appeler l'attention du ministère qui a fait de la PJJ sa première priorité.

De même, le nombre de Maisons de la justice et du droit -une cinquantaine- n'est pas à la hauteur des besoins, alors que ces institutions permettent de régler des petits litiges sans que le tribunal ne soit saisi.

Ces expériences, qui offrent une justice plus proche du justiciable, plus facile d'accès, moins effrayante, profitent aux juges eux-mêmes dont les décisions sont mieux comprises par les citoyens. Cette proximité favorise la prise de conscience par le délinquant de sa responsabilité sociale et l'indemnisation de la victime.

Il faut aussi développer les partenariats au sein des contrats locaux de sécurité ou des comités communaux de prévention de la délinquance -CCPD- qui associent magistrats, policiers, enseignants, élus et associations. Ils démontrent que la justice et la sécurité sont l'affaire de tous. Ils permettent d'offrir des postes de travaux d'intérêt général. Les règles de justice et de sécurité édictées en commun sont bien mieux observées. Les cahiers des charges élaborés dans les contrats locaux de sécurité permettront d'améliorer le fonctionnement des CCPD.

Mais tous ces efforts resteront vains sans une répression accrue de la délinquance économique et financière, car l'exemple vient d'en haut. Le chômage et la pauvreté renforcent l'exigence d'égalité devant la loi.

Les citoyens les plus modestes suivent l'actualité comme tout un chacun. Ils connaissent l'ampleur du trou du Crédit lyonnais, comme celle de la spéculation financière. Ce scandale, cet écart entre leur situation et ce formidable gâchis provoque chez la majorité l'abstention ou le mépris pour la politique et, parfois chez les plus jeunes, la révolte. Il est indispensable de doter la France d'outils performants de lutte contre la délinquance en col blanc et le blanchiment de l'argent, afin de restaurer l'autorité judiciaire. La justice en est une. La possibilité pour les puissants d'y échapper sape la confiance des citoyens.

Voilà plus d'un an des magistrats européens lançaient l'appel de Genève pour la création d'un espace judiciaire européen. La France devrait prendre l'initiative en la matière. Des résultats visibles seraient de nature à donner un sens au refus de certains jeunes de l'ordre économique injuste et un moyen de transformer leur dérive délinquante en une révolte plus saine et peut-être en un engagement dans la vie de la cité.

Madame la ministre, vous pouvez compter sur les députés communistes pour vous aider à obtenir les moyens de cette politique.

**Mme Huguette Bello** - Dans les années soixante, un responsable politique de la Réunion est condamné à la prison ferme et déchu de ses mandats électifs pour avoir reproduit des articles relatant les ratonnades d'octobre 1961, articles paru dans *L'Humanité* et *Le Monde* sans que ces journaux aient été poursuivis. Contraint à la clandestinité pendant plus de deux ans, il est traduit devant la Cour de sûreté de l'Etat qui, en prononçant un non-lieu, souligne le caractère inique du verdict des juges de la Réunion. Tous les Réunionnais ont en mémoire cet épisode qui rassemble les éléments les plus détestables de la pratique judiciaire à la Réunion.

En fait, l'institution judiciaire à la Réunion ne s'est jamais tout à fait débarrassée de son passé colonial. Il est encore présent, sinon dans les consciences individuelles, au moins dans l'inconscient collectif. Durant les trois siècles de la période coloniale, l'appareil judiciaire a été en effet tout entier au service de la répression et de la pratique esclavagiste. Les archives recèlent les minutes de procès où des juges, appliquant à la lettre le code noir, pourchassent, mutilent, exécutent ceux qui s'opposent au système servile.

Au début du XXème siècle, ceux qui s'élèvent contre les inégalités de la société coloniale font l'objet d'une répression brutale : mouvements sociaux réprimés, organisations syndicales persécutées, leaders emprisonnés ; l'effet de ces mesures iniques sera de conforter la population dans le sentiment que la justice est son ennemie et non pas son recours.

Peut-être imagine-t-on mal ici quels espoirs la départementalisation de 1946, revendiquée par les populations d'outre-mer, a fait naître dans ce domaine, plus encore que dans tout autre. Mais ce rêve sera vite déçu. L'appareil judiciaire réprime en priorité ceux qui, dirigeants des partis politiques et militants, luttent contre les injustices sociales, y compris des députés. Quelle idée de la justice purent avoir les Réunionnais quand l'ordonnance d'octobre 1960, prise à l'occasion de la guerre d'Algérie, fut appliquée en 1963 à l'encontre de fonctionnaires, responsables syndicaux et politiques qui durent s'exiler de longues années ?

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

La presse n'échappera pas à cet acharnement. Le journal *Témoignages* subit des dizaines de saisies tandis que ses directeurs étaient condamnés les uns après les autres, l'un d'eux voyant ses biens vendus à l'encan.

Ces comportements ne sont certes plus de mise aujourd'hui. Mais comment ne pas voir les traces laissées par cette longue succession d'iniquités ? Aujourd'hui encore, ceux qui sont chargés de dire le droit sont enclins à croire que la plus grande menace vient de ceux qui s'élèvent contre le désordre établi.

La justice continue d'être le lieu où s'affrontent deux mondes étrangers et hostiles. Loin de nous l'idée de jeter l'opprobre sur tous les magistrats ! Mais les comportements partiels, irréfléchis, ou simplement maladroits, de quelques-uns suffisent à jeter le discrédit sur l'ensemble d'une institution qui traîne derrière elle un passé aussi lourd.

Nous voyons aussi quelles conséquences tragiques entraînent pour la population les fautes personnelles de ces magistrats. Que dire quand un magistrat qui vient de classer en simple fait divers un crime commis en pleine campagne électorale est contraint de demander sa mutation non à cause de cette décision, mais parce qu'il a été pris en flagrant délit de vol à l'étalage ?

Certains juges de passage, qui n'ont qu'une connaissance vague de la société réunionnaise, évaluent mal quel poids pèse sur l'institution judiciaire.

Il nous faut chercher tous les moyens de dénouer la méfiance que porte la population à une institution au passé aussi troublé, d'autant que l'incompréhension linguistique vient encore aggraver une relation terriblement conflictuelle.

Si une relative distance par rapport à l'environnement est l'une des conditions de l'impartialité des magistrats, elle ne doit pas être excessive, car sinon elle devient cause de graves dysfonctionnements.

A la Réunion, la bonne administration de la justice n'est pas seulement un moyen de favoriser la vie démocratique. C'est aussi, en raison de son histoire, une excellente occasion de développement culturel, et de développement tout court.

Dans un souci d'apaisement des relations entre la justice et la société réunionnaise, nous vous demandons donc, Madame la ministre, la constitution d'une commission d'enquête parlementaire sur la justice dans l'île de la Réunion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe RCV et du groupe socialiste*)

**M. Gérard Gouzes** - La justice est malade, les Français ne lui font plus confiance, dit-on... Pourtant ils y font toujours davantage appel !

Fin 1995, il y avait au total 1 281 916 dossiers civils en cours, en 1996 s'y sont ajoutées 1 540 091 affaires nouvelles.

Loin des grands débats médiatiques sur l'indépendance politique des magistrats, les chiffres sont révélateurs de la justice au quotidien. 60 % des litiges devant les tribunaux de grande instance concernent le droit des personnes et de la famille, 16 % le droit des contrats et de la responsabilité civile, 6,5 % seulement celui des affaires et 2,3 % celui des biens.

En matière pénale, sur 5 200 000 procès-verbaux reçus, 4 200 000 sont classés sans suite. Sur 65 000 personnes mises en examen, près de 8 500 bénéficient d'un non-lieu -c'est un pourcentage important. En matière civile, la durée moyenne d'un procès est de 1 à 3 ans et certaines affaires durent plus de 10 ans. La France vient d'être condamnée par la Cour de justice européenne à de lourdes indemnités sur plaintes de justiciables mécontents. Si ce type de procédures se développe, le pire est à craindre, surtout si l'on en croit le rapport Coulon qui annonce le blocage complet des cours d'appel en l'an 2000.

Le nombre de litiges opposant des Français et des ressortissants de l'Union européenne sont de plus en plus nombreux -à quand l'espace juridique européen pour résoudre ces cas ?

Vous avez trouvé, en arrivant au ministère de la justice, un chantier très délabré. L'augmentation de 4 % du budget 1998 et la création de 200 postes de magistrats sur 2 ans sont des mesures à saluer. Mais il va falloir être plus audacieux pour la justice au quotidien.

Maintenir des milliers de personnes plusieurs mois en détention provisoire, attendre plusieurs années pour sanctionner des délits graves, ne pas permettre l'indemnisation rapide des victimes, tout cela du fait de l'encombrement des rôles, entame la crédibilité de l'Etat et de la démocratie.

Il faut donc saluer l'existence de ce débat et l'annonce, enfin, de vraies réformes. Le service public de la justice est aujourd'hui trop lent, inadapté, trop coûteux. Les justiciables sont traumatisés. Ils réclament justice et se retrouvent dans un dédale inextricable. Ne faisons pas de démagogie. Rendre la justice exige des concepts rigoureux, des audiences, des conclusions. Mais que d'auxiliaires de justice surchargés qui ne prennent pas la peine d'expliquer, de jugements contradictoires, d'exceptions d'incompétence. Comment justifier que l'on ballote les malheureux plaideurs d'un tribunal de commerce à un tribunal d'instance ? Joue aussi l'éloignement, notamment pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. C'est ainsi qu'un procès dure plusieurs années et tourne au délire obsessionnel, avec ses conséquences psychosomatiques.

Comment changer cela ? Avec des moyens en matériel et en personnel. Comment accepter par exemple qu'on conseille à un justiciable de faire appel d'un jugement en correctionnelle -il a dix jours pour cela- alors que souvent, dans ce délai, il n'aura pas connaissance des motivations du jugement ?

**M. Olivier de Chazeaux** - C'est quotidien !

**M. Gérard Gouzes** - Quant à la carte judiciaire, je me méfie. Quand on parle de justice de proximité, en rêvant de tout concentrer. Il faut mieux répartir les moyens, mieux orienter la demande, développer les audiences foraines. Un magistrat de plus à Agen, Limoges ou Chambéry sera plus efficace qu'à Versailles ou à Bordeaux. Le justiciable meurtri sera toujours mieux accueilli dans une échoppe que dans un hypermarché de la justice de masse. (*Sourires*)

Vous évoquiez le 6 novembre, à Epinay-sur-Seine, l'accès au droit -qui n'est pas toujours l'accès à la justice- et le "modèle Bobigny", les Maisons de justice, les travaux d'intérêt général, les groupements locaux de traitement de la délinquance. Sur toutes ces pistes, magistrats, auxiliaires de justice et collectivités locales sont prêts à s'investir.

Pourquoi ne pas créer un guichet unique de la justice, donner un caractère plus universel à la première instance, supprimer les archaïsmes, la postulation, la prolifération des hiérarchies, la nécessaire séparation des juges du siège et des magistrats du Parquet ? Les magistrats ne peuvent être les intendants de leur juridiction ! Etablissez le juge de paix dans les banlieues, comme autrefois dans les campagnes,...

**M. Michel Crépeau** - Très bien !

**M. Gérard Gouzes** - ...la médiation pénale, l'arbitrage civil. La justice est chère. Pourquoi fait-elle appel aux experts les plus coûteux ? Pourquoi la loi ne rend-elle pas obligatoire les conventions d'honoraires ?

Il faut réformer aussi la saisie immobilière qui enfonce ceux qui sont en difficulté...

C'est cela qui fait la justice au quotidien. Ce sont ces misères journalières qui nourrissent l'indignation. Une justice au service des citoyens, c'est ce que nous avons promis. L'attente est forte. Il faut réussir car la réforme sera plus difficile encore à l'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

**M. Patrick Devedjian** - Sur la justice au quotidien, nous sommes d'accord sur les principes. Mais il ne suffit pas de parler de transaction ou de médiation, il faut une vraie réforme des procédures. La justice a besoin de simplification et de rationalisation. Pourquoi ne pas s'inspirer du rapport Coulon ? Supprimons les doubles procédures en ce qui concerne le permis de conduire ou les jugements d'expulsion. De toute façon, la justice n'a pas à être arrêtée par un préfet.

Sur la carte judiciaire, il y aura une mission de plus. Mais tout le monde sait ce qu'il faut faire. Est-il indispensable d'avoir un tribunal d'instance dans chaque arrondissement parisien ? Le maire de Levallois, qui est présent, est prêt à ce qu'on ferme le sien. Pour Antony, je suis très ouvert. Beaucoup d'élus locaux sont prêts à rationaliser. Commençons par là.

Il ne suffit pas d'opérer un recrutement massif en catastrophe à la suite d'une grève. Commençons par utiliser les moyens que nous avons et introduisons les techniques de gestion. A Paris, les deux tiers des magistrats du siège n'ont pas de bureau correct. Comment seraient-ils productifs ? Or il y a à la préfecture de police des bureaux qui pourraient être mieux utilisés. (*Sourires sur les bancs du groupe du RPR*) Il y a quelques semaines, le président d'un tribunal administratif a ramassé les ordinateurs que Dauphine mettait au rebut pour équiper son tribunal ! A Versailles, sur 36 magistrats du tribunal administratif quatre utilisent un micro-ordinateur pour rédiger leur jugement. Il est notifié dans les trois jours. A la main, il faut quatre mois...

Quelques mots sur la présomption d'innocence. La réforme de la détention provisoire est ce que vous ferez de plus durable. Mais faisons-la rapidement. D'accord aussi pour la présence de l'avocat dès la première heure dans la garde à vue. Mais il y a contradiction lorsque vous faites certaines exceptions : on ne peut pas distinguer dans la présomption d'innocence. Vous croyez que la qualification des faits ouvrira une porte étroite, mais la police judiciaire aura tôt fait d'en faire une porte de garage, une avenue !

Pour ce qui est du Parquet, ne jetez pas l'anathème sur vos prédécesseurs. Vous n'avez pas hésité à convoquer le procureur de Strasbourg et cela -c'est une première- à la demande du ministre de l'intérieur, alors que ce magistrat ne faisait que son devoir. Votre politique est donc moins vertueuse que vous ne le dites.

Sur le fond, vous dites que la magistrature n'est pas un pouvoir car celui-ci ne relève que du suffrage. Mais accorder l'autonomie au Parquet, c'est lui accorder un pouvoir considérable. Le magistrat du Parquet apprécie l'opportunité de poursuivre. Il a le droit de dire qu'on ne va pas appliquer la loi. Cela dit, l'infraction non poursuivie ne devient pas légale, elle reste illégale. Je m'étonne de vous avoir entendue affirmer le contraire, Madame le Garde des Sceaux.

Je reconnais qu'il y a des cas où le lien entre le Parquet et l'exécutif pose un problème. Ce sont ceux de conflits d'intérêt, ceux où le pouvoir politique est mêlé à une affaire. Alors, et alors seulement, l'exécutif devrait s'abstenir de donner des instructions. Mais ces cas représentent une part infime du contentieux et il n'est pas nécessaire de changer tout le système judiciaire pour les régler, sauf à imiter le clown Grock qui rapprochait le piano à queue du tabouret... Il suffirait d'élargir la saisine de la Cour de justice -considérée comme impartiale- à des cas de conflits d'intérêt ou bien de désigner un procureur spécial, personnalité indépendante reconnue comme telle, pour les trancher.

Le vice de l'ancien système tenait à ce que le pouvoir politique faisait la carrière des magistrats, mais dès lors que l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature est requis pour la nomination d'un magistrat -réforme que j'approuve-, il n'est pas nécessaire de révolutionner le reste du système. Pourquoi renoncer à donner, dans la transparence, des instructions individuelles ? Vous avez d'ailleurs déjà été amenée, pour l'affaire Le Pen, à faire exception à votre principe et vous serez bien obligée de le faire encore car des circulaires générales, fussent-elles précises, cela s'interprète ! Pour que vos procureurs généraux les interprètent de la même manière, vous serez bien obligée de passer quelques coups de fil !

Pour connaître par avance les effets de votre réforme, il suffit de regarder du côté de l'Italie : un populisme judiciaire y est apparu qui, en enlevant au pouvoir politique de sa légitimité, est à l'origine d'une crise institutionnelle très grave.

Sur tous les bancs de cette assemblée, j'ai senti une forte inquiétude à l'idée que le lien entre Chancellerie et Parquet pourrait être coupé. Vous y avez répondu en parlant de "circulaires générales" : elles ne vous dispenseront pas, je crois, d'user comme les autres du téléphone -avec simplement plus d'hypocrisie. Mais si vraiment le lien était rompu, ce serait pire, une pure catastrophe. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du RPR et du groupe UDF*)

**M. Arnaud Montebourg** - Quelle est la mystérieuse intention qui conduit un Gouvernement, sollicité par de graves urgences, à se déposséder d'un moyen d'influence et d'action considérables -la nomination, la révocation de ses 180 procureurs, et les instructions qu'il est autorisé à donner à ceux-ci- et à en faire une priorité politique ?

D'ordinaire, ce genre de rupture a lieu après des tumultes dans la rue, après l'expression d'un désir populaire puissant. Là, rien de tel, du moins en apparence car, de fait, les questions judiciaires sont bel et bien dans toutes les têtes. Pour beaucoup, la justice incarne désormais l'injustice, avec la cruauté répressive en prime. Impitoyable pour les plus faibles, elle est clémente pour ceux qui disposent des moyens d'influence. L'idéal républicain de l'égalité de tous devant la loi est piétiné et la puissante institution en laquelle tout citoyen devrait voir l'ultime recours donne l'impression d'appartenir à quelques privilégiés protégés par une garde prétorienne de procureurs aux ordres. A l'origine de cette maladie du soupçon, qui ronge depuis quelques années l'appareil judiciaire, il y a sans doute la grave question du Parquet.

Qu'est-ce que le Parquet ? Des magistrats qui prennent des décisions de juge, mais qui ont un proche statut de celui de fonctionnaire. Ils prennent des décisions de juge parce qu'ils ont l'insigne fonction de juger souverainement ce qui doit être donné à juger aux autres juges, ceux du siège qui, eux, sont indépendants. Ce pouvoir considérable de déclencher ou non l'action répressive ne devrait appartenir qu'à des magistrats, des vrais, indépendants, pas à ces sous-préfets judiciaires que sont actuellement les procureurs, révocables *ad nutum* et traités comme les serviteurs des intérêts directs du pouvoir exécutif !

**M. Jean-Luc Warsmann** - Excessif ! Caricatural !

**M. Arnaud Montebourg** - Car comment voulez-vous fonder la confiance dans l'institution judiciaire si derrière l'opportunité des poursuites confiées aux procureurs se cache la manipulation du cours de la justice par le Gouvernement, *via* des membres du Parquet qui n'ont pas d'autre choix, statutairement et légalement, que d'être de dociles exécutants ?

Souvenons-nous de ce qui se passait avant votre arrivée, Madame la Garde des Sceaux. J'ai vu, de mes yeux d'avocat, des procureurs de premier ordre devenir les premiers ennemis de juges d'instruction qui, voulant agir en toute indépendance, avaient l'outrecuidance d'enquêter sur les amis du pouvoir exécutif. J'ai vu ces procureurs chargés de faire respecter la loi, se transformer en avocats d'hommes politiques en délicatesse avec l'autorité judiciaire. J'ai vu un éminent procureur de la République tenter de faire son métier de magistrat en appliquant la loi à l'un des premiers personnages de l'Etat qui avait selon lui commis de graves indécences. Il apprit sa révocation dans la presse.

Classements sans suite, décidés au téléphone avec la Chancellerie, classements sous condition de remboursement et protection des amis en difficulté ne font désormais plus qu'un dans l'esprit du public. Croyez-vous que les justiciables et les citoyens puissent avoir confiance dans une justice qui d'un côté pourchasse une mère ayant volé dans un supermarché pour nourrir ses enfants, de l'autre prie aimablement un président de conseil général, qui a détourné des centaines de milliers de francs pour ses besoins personnels, de rembourser par retour du courrier ? Qui sont les dociles vecteurs de cette justice considérée par le public comme fonctionnant pour les besoins d'une caste d'intouchables ? Les procureurs, aux ordres du Gouvernement !

Pour retrouver l'un d'entre eux, disparu en vacances dans l'un des lieux les plus inaccessibles de la planète, qui devait protéger un ami du pouvoir, le précédent Garde des Sceaux fit même affréter un hélicoptère !

Il ne s'agit pas seulement d'événements récents. Les manipulations politiques de la justice, sont en effet la maladie chronique de tous les régimes, depuis le Premier Empire. L'histoire des relations entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire est jalonnée de ces mises au pas dont le ministère public a été l'instrument privilégié : épuration, mutation, remise en cause de l'inamovibilité, prestation de serment forcée... Il ne restait plus au créateur de la Ve République qu'à donner à cette soumission du judiciaire à l'exécutif une théorie quasi militaire : "Il n'y a aucune autorité, disait-il, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne puisse être conférée ou maintenue que par le Président de la République". Dans *Le coup d'Etat permanent*, François Mitterrand lui fit cette réponse cinglante : "L'illustre général, écrit-il et je cite, se débarrasse des derniers contrôles importuns qui risquent de gêner sa marche vers l'absolutisme : Conseil constitutionnel qu'une poignée d'avoine fait rentrer à l'écurie ; Conseil d'Etat qu'on musèle ; magistrature qu'on évince. Alors ne restera debout, face au peuple abusé, qu'un monarque entouré de ses corps domestiques". (*Exclamations sur les bancs du groupe du RPR et du groupe UDF*) Tous les grands républicains ont toujours voulu une véritable indépendance de l'autorité judiciaire. Ecoutez ainsi ce que répondait Clemenceau au Garde des Sceaux de l'époque, Paul Devès : "Ce qui a perdu la Révolution, c'est l'empiétement de l'exécutif sur le judiciaire. Je devrais dire l'absorption du judiciaire par le pouvoir politique. Les procès avec des juges dans la main des gouvernements sont un moyen d'action politique, un détestable moyen qui se retourne contre ceux qui l'emploient. Voulez-vous que les gouvernements se passent les juges asservis comme ils se transmettent les fonctionnaires, ou voulons-nous, comme on l'a fait en 1789, fonder sur les ruines de l'ancien régime un régime nouveau, un régime établi sur le droit, sur la liberté et sur la justice ?"

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

Votre projet de réforme, Madame la Garde des Sceaux, est d'une portée révolutionnaire au sens où les premiers républicains, les pères fondateurs de notre tradition juridique et politique, l'auraient entendu.

Vous entendez prohiber les instructions du Garde des Sceaux dans les affaires individuelles. Il était grand temps.

Tout procureur pourra s'appuyer sur ces dispositions pour considérer comme illégale toute instruction individuelle ; obéir au Gouvernement n'est pas forcément obéir à la loi.

En outre, vous entendez donner l'indépendance statutaire aux magistrats du Parquet, qui pourront ainsi, sans crainte pour leur carrière, s'abstenir de deviner et satisfaire les volontés d'un exécutif qui, ne pouvant plus les exprimer, se montrerait assez subtil pour les faire comprendre aux magistrats zélés...

C'est à ce prix que les justiciables retrouveront confiance dans l'appareil judiciaire, qui n'a que trop fauté avec l'exécutif.

Mais les objections ne manquent pas, Madame la Garde des Sceaux. On nous dit, à bon droit : "Nous voici devant un procureur seul et nu, libre d'écouter sa conscience : espérons qu'elle sera vertueuse." Dans cette solitude, ne sera-t-il pas grisé par son pouvoir ? Ne deviendra-t-il pas, à lui seul, une république insulaire et autoadministrée ?

Vous avez, Madame la Garde des Sceaux, répondu à ces objections. Si vous donnez aux magistrats l'indépendance statutaire, vous ne leur donnez pas l'indépendance d'action. Vous renoncez au pouvoir de donner des instructions individuelles, mais vous pourrez édicter des directives à caractère général et impersonnel. Celles-ci traduiront votre politique pénale, que contrôlera le Parlement et qui engagera votre responsabilité politique.

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

**M. le Président** - Veuillez conclure.

**M. Arnaud Montebourg** - Je demande la même indulgence que l'orateur précédent...

**M. le Président** - Vous parlez depuis treize minutes.

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

**M. le Président** - Monsieur Gouzes, vous êtes un de ceux qui m'ont demandé de prolonger la séance jusqu'à 21 heures. Il faut conclure.

**M. Arnaud Montebourg** - Le contrôle juridictionnel des classements sans suite fera des magistrats du Parquet des juges comme les autres, soumis au contrôle des justiciables. Aujourd'hui, les procureurs n'en font qu'à leur guise, sauf dans quelques affaires qui intéressent le Gouvernement. Demain, ils seront assujettis à la discussion juridictionnelle, contradictoire et permanente de leurs décisions.

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

**M. le Président** - Je vous demande de conclure !

**M. Arnaud Montebourg** - Croit-on que le Garde des Sceaux peut être à lui seul une garantie contre tous les dysfonctionnements des juridictions ?

Le seul moyen d'empêcher les écarts, c'est d'organiser un contrôle par les justiciables des actes des magistrats, dont la responsabilité disciplinaire pourra être engagée devant une instance dans laquelle ils ne seront plus majoritaires. De ce point de vue encore, Madame la Garde des Sceaux, vous prévenez le risque du corporatisme.

La justice s'affranchira de l'exécutif, mais elle n'en sera que plus responsable devant les justiciables. Il ne s'agit pas de créer un pouvoir judiciaire, mais un contre-pouvoir, dans l'intérêt des citoyens. Nous saluons votre courage. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

**M. Olivier de Chazeaux** - Chacun le reconnaît ici, une réforme de la justice est nécessaire, voire impérieuse. C'est ce que veulent les justiciables français, et ceux qui, quotidiennement, travaillent pour la justice.

Mais sommes-nous d'accord pour les priorités ? C'est là que nos divergences apparaissent.

Beaucoup ont déjà glosé sur l'indépendance du Parquet ou encore la présomption d'innocence.

En fait, ce débat ne me paraît pas être celui qu'attendent les Français, car il ne s'agit que d'un débat sur la réforme du droit.

En procédant de la sorte, Madame, vous mettez la charrue avant les bœufs et ne répondez pas aux préoccupations des justiciables, des magistrats et des auxiliaires de justice.

La priorité, c'est une réforme du service public de la justice, même si je partage votre sentiment sur certains problèmes de droit que vous avez évoqués. Or vous ne semblez pas vous préoccuper de ce service public. Je vous ferai donc part de mon expérience d'auxiliaire de justice, dans des termes différents de ceux employés par M. Montebourg, à qui le souci de son image semble avoir fait perdre tout discernement quant aux réalités quotidiennes.

Quels que soient les tribunaux, les contentieux sont longs et douloureux.

Dans vos propos, vous avez très justement évoqué la lenteur de la justice, mais je serais tenté de vous dire, paraphrasant Cyrano : "C'est un peu court, Madame".

En effet, il ne suffit pas de dire que la "lenteur de la justice est une sorte de déni". Il faut aller beaucoup plus loin. La simplification des procédures ne remédiera pas à cette lenteur, dont la cause principale est le manque de moyens du service public de la justice.

Aujourd'hui le citoyen déplore qu'après de longs mois de procédure, et un jugement acquis en sa faveur, il lui faille encore attendre de longs mois pour obtenir l'original de ce jugement avec sa formule exécutoire. Il regrette ensuite ces mois interminables pendant lesquels la décision n'est pas exécutée. Enfin, il est anéanti lorsqu'il apprend, au bout du chemin, que son débiteur est insolvable, failli ou parti à la cloche de bois.

Telle est la réalité quotidienne ! Madame le ministre, ouvrez les yeux et donnez de vrais moyens à la justice, sans cela, la formule de Pierre Drai, ancien Premier président de la Cour de cassation, selon laquelle "la justice apporte des réponses mortes à des questions mortes", se révélerait irrémédiablement vraie !

Vous proposez à la représentation nationale de poser un sparadrap sur une jambe de bois. Ainsi, démonstration est de nouveau faite que votre gouvernement ne vit que d'expédients idéologiques.

Comment peut-on délibérément ignorer que les Français classent la justice seulement au sixième rang des services publics en lesquels ils ont confiance, après la Sécurité sociale, l'armée, l'éducation nationale, la police et les élus locaux... C'est dire !

Madame, pour une fois, ayez le courage d'entendre le Président de la République, qui a stigmatisé qu'on ait toujours "ajouté aux tâches des juges, sans ajouter à leurs moyens".

La justice manque de magistrats, de greffiers, de moyens matériels et informatiques. Elle travaille dans des locaux vétustes et inadaptés. Enfin, le personnel n'est pas assez formé aux techniques de gestion. Aussi la justice est-elle submergée.

Or vous en rajoutez ! J'en veux pour preuve ces deux nouvelles instances que vous comptez créer, la commission de l'action publique et la commission de recours régionale, c'est-à-dire de nouvelles règles de procédure, des délais supplémentaires et une justice encore plus lente !

Je vous en conjure, Madame le Garde des Sceaux, posez votre stylo, partez à la rencontre des justiciables, des magistrats d'instance, des auxiliaires de justice... Vous comprendrez alors la misère de notre justice et pourquoi il est urgent d'appliquer le plan Méhaignerie. Une suggestion : faites en sorte que votre budget soit délivré du coût de l'administration pénitentiaire, qui le grève de plus de 30 %. Alors, vous trouverez une marge de manœuvre plus grande pour moderniser notre justice, en laquelle les Français retrouveront confiance.

Quant à la responsabilité des magistrats devant les justiciables, je voudrais l'évoquer à travers un exemple précis. Un couple, avec un enfant, divorce. Le juge attribue la garde de l'enfant au père en raison des antécédents judiciaires graves de la mère et de son hospitalisation d'office dans un établissement psychiatrique. Après quelques années, la mère bénéficie d'une mesure d'allègement et introduit, auprès du même juge, une requête aux fins de modification du droit de garde. Le père, absent pour des raisons professionnelles, n'ayant pu faire valoir ses observations, ce juge, qui connaît parfaitement l'historique du dossier, confie la garde de l'enfant à sa mère. Quelques mois plus tard, celle-ci étranglait sa fillette de six ans.

Dira-t-on que le magistrat n'a fait qu'appliquer la procédure ? Ou bien la justice ne doit-elle pas combiner règle de droit et préoccupations d'humanité ?

Si rien n'est fait, nos concitoyens estimeront que l'état de notre justice tient à l'injustice de l'Etat.

**M. Jacques Floch** - Madame la Garde des Sceaux, votre souci de réformer la justice est partagé par tous ceux qui, selon votre expression, veulent une justice garante des libertés, efficace et impartiale.

Aujourd'hui, la justice n'est pas égale pour tous sur l'ensemble du territoire. Elle ne peut être rendue partout avec la même objectivité, dans les mêmes délais, avec le même soin. Non pas que les magistrats, le personnel judiciaire, les auxiliaires de justice n'aient pas le même niveau de compétence, mais parce que leurs charges de travail sont très inégales. La carte des juridictions est particulièrement inadaptée à notre société, dans laquelle 80 % de la population vit en ville. Notre carte judiciaire, qui tire son origine de l'histoire, ne concorde pas avec la carte administrative de la France. Si un vent de réforme souffla entre 1789 et 1800, Bonaparte, contrairement à la légende, se contenta de faire succéder les tribunaux criminels spéciaux aux anciennes cours prévôtales et de réformer la hiérarchie des tribunaux.

Les déséquilibres actuels ont pour cause principale l'évolution démographique. Le conservatisme, l'habitude, l'absence de volonté administrative et politique ont fait le reste. Il en résulte un outil judiciaire inadapté. Pour reprendre l'expression du Président de la République, "nous n'avons pas su conjuguer les exigences d'une bonne utilisation des moyens engagés par la collectivité avec celles de l'aménagement du territoire et de la proximité". Mais c'est aussi, je crois, que nous ne savons pas encore utiliser pour la bonne connaissance du droit et l'explication des procédures les moyens modernes de communication, de reprographie et d'informatique, pas plus d'ailleurs que nous n'avons pas su gérer comme il convient les ressources humaines de la Chancellerie. A cet égard, de très nombreuses juridictions n'ont pas le minimum que requerrait un bon fonctionnement, tandis que d'autres consacrent des effectifs surabondants à la simple gestion quotidienne.

Aussi l'"adaptation" de la carte judiciaire -je préfère ce terme à ceux de "refonte" ou de "réforme" car, malgré ce que je viens de dire, tout n'est pas à modifier- nécessitera de votre part, Madame la Garde des Sceaux, une démarche, ô combien pragmatique. Déjà, votre projet de transférer certaines compétences des tribunaux de grande instance aux tribunaux d'instance, ceux-ci devenant à terme des juridictions de droit commun, ceux-là des juridictions spécialisées, évitera un gaspillage des moyens. Nous devons en effet constamment chercher à concilier efficacité et présence de la justice sur l'ensemble du territoire, ce qu'ont trop oublié tous ceux, et nous en sommes, qui se sont préoccupés de l'aménagement du territoire. Ainsi dans les propositions des commissions thématiques, pour le schéma national de développement du territoire publié à la fin de 1996, je n'ai trouvé que deux fois le mot "justice", et encore sous forme d'incidente !

Mais aux écarts de nature démographique s'ajoutent les écarts dans la charge de travail par magistrat ou par fonctionnaire : ils vont de 1 à 2 pour les cours d'appel, de 1 à 3 pour les TGI, 1 à 8 pour les tribunaux d'instance et de 1 à 12 pour les conseils de prud'homme. D'où l'idée, d'ores et déjà admise, d'optimiser les moyens actuels avant d'en réclamer l'accroissement, et d'organiser un redéploiement en prenant pour critère la qualité plutôt que l'extrême proximité et en évitant le dilemme entre maintien et suppression qui a été à l'origine de l'échec des précédentes réformes. Il faut prendre acte de ce qui est satisfaisant et travailler à créer des situations cohérentes, en s'appuyant sur les cours d'appel elles-mêmes, dont on peut sans grand effort équilibrer les responsabilités et les volumes de travail, mais aussi en développant par exemple les audiences foraines.

Voilà quelques actions que le groupe socialiste souhaiterait vous voir mener de front avec l'amélioration des moyens budgétaires, car la nation doit savoir qu'une bonne justice coûte un peu d'argent et que, malgré les crédits dégagés depuis vingt ans, il reste à faire en ce domaine.

Doit-on fixer un objectif, par exemple porter le budget de la Chancellerie à 2 % du budget de l'Etat en cinq ans ? Si oui, il faut savoir que cela représente un milliard et demi de plus chaque année. Cet effort est-il nécessaire ? Oui, certainement, pourvu qu'on n'oublie pas de rationaliser l'emploi des moyens existants.

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

**M. Gérard Gouzes - Bravo !**

**M. Henri Plagnol** - Une question qui n'a jusqu'ici été que peu traitée me semble pourtant l'une des plus graves auxquelles la justice soit confrontée : la montée de la délinquance des mineurs, et l'inadaptation des procédures, des moyens et, en général, des réponses apportées par l'institution.

L'an passé, ce sont plus de 7 000 mineurs qui ont été impliqués dans des affaires pénales. Conseiller municipal d'opposition, j'ai récemment participé aux travaux du conseil communal de prévention de la délinquance de Créteil, présidé par notre collègue Cathala et où siègent aussi bien des juges et des travailleurs sociaux que des représentants des forces de l'ordre : ils ont été unanimes à souligner la gravité du phénomène. Chaque année, cette délinquance progresse de plus de 20 % !

Recevant il y a peu douze maires confrontés aux violences urbaines, le Président de la République était donc parfaitement fondé à déclarer que le problème concernait l'ensemble de la classe politique, car il manifestait un échec aussi bien de la droite que de la gauche : de toute la société ! A ce titre, la réponse ne doit pas être attendue de la seule justice : la crise est aussi celle de l'école, de la famille et de bien d'autres institutions encore. Je me garderai donc de décrier les réformes qui s'imposeraient, et me contenterai d'esquisser quelques orientations.

Mettre un mineur en prison est un acte grave et la prévention est donc plus nécessaire ici qu'ailleurs. Beaucoup reste à faire pour amener tous les partenaires concernés -éducateurs, travailleurs sociaux, magistrats du Parquet et forces de l'ordre- à travailler en réseaux. De ce point de vue, la décentralisation a entraîné un chevauchement des compétences, entre communes, départements et direction de la protection judiciaire de la jeunesse, qui est préjudiciable à l'efficacité. J'incline, pour ma part, à considérer que les maires devraient être maîtres de l'essentiel des moyens d'action, mais il est en tout cas indispensable d'engager une réflexion sur le sujet.

Se pose aussi la délicate question de la responsabilité parentale, posée par les maires qu'a reçus le Président de la République quelle que soit leur sensibilité politique. Il est évident que la justice doit tout faire pour amener les parents à remplir leurs obligations et les initiatives prises à cet égard par le Parquet de Bobigny sont intéressantes. Je suis, pour ma part, favorable à la mise sous tutelle des allocations familiales, lorsque les parents se sont manifestement montrés défailants, mais cela ne saurait tout régler, et je suggère donc une réflexion sur le parrainage. En tout cas, je vous adjure, Madame le Garde des sceaux, de tout faire pour conjurer ce genre de dérives.

Nombre de nos concitoyens ont le sentiment que les mineurs délinquants jouissent de l'impunité, ce qui les conduit au scepticisme, voire à la révolte, contre l'institution judiciaire et tous ceux qui devraient faire face. Pour que les jeunes concernés ne soient pas incités à la récidive et pour lutter contre cette démission de l'autorité, il faut inciter les victimes à faire valoir leurs droits et à porter plainte : c'est à mon sens une des missions prioritaires des comités départementaux d'aide aux victimes que d'y contribuer. D'autre part, il ne faut pas hésiter à prendre des mesures d'éloignement pour couper les jeunes à la dérive du milieu qui les incite à la marginalisation. Encore faut-il disposer d'établissements d'accueil adaptés. Je sais que vous vous en préoccupez et je souhaite que vous puissiez dégager des moyens suffisants pour créer ces "maisons de l'espoir", comme les baptise M. Cardo.

Même mineur, celui qui commet des délits ou des crimes doit être sanctionné rapidement et efficacement. Les Parquets, celui de Créteil notamment, ont fait de gros progrès, s'agissant de traiter les affaires "en temps réel", mais les moyens manquent pour ce qui est des travaux d'intérêt général et les autres alternatives à l'emprisonnement.

En ce qui concerne celui-ci, qui est toujours un drame quand il frappe un mineur mais qui s'impose dans les cas graves, on ne peut que constater l'inadaptation de notre système pénitentiaire au traitement de cette délinquance. Il est urgent de réfléchir à ce que pourraient être des établissements pénitentiaires qui ne constitueraient pas une incitation à la récidive.

Pour conclure, Madame le Garde des Sceaux, je vous lance un appel solennel : dans vos choix budgétaires, accordez la priorité à ce problème gravissime. Encore que l'ordonnance de 1945 soit à compléter, il s'agit en effet moins de réformer les textes que de réformer les pratiques et les comportements et de se doter des moyens de faire cesser le sentiment d'une sorte d'impunité des mineurs aussi bien que de n'être plus condamné aux seules solutions répressives -d'un côté, il y a un danger pour la démocratie ; de l'autre, on voue des jeunes à la délinquance à vie.

**M. François Colcombet** - La convergence des volontés du Président de la République et du Gouvernement vous donne l'heureuse occasion d'aborder dans toute leur ampleur les problèmes de la justice. Mais ne faudrait-il pas plutôt parler de problèmes de notre société, que la justice révèle, parfois amplifie mais, le plus souvent, parvient à régler ?

Cependant, il arrive aussi que cette justice peine à aboutir ou rende les problèmes insolubles. Certaines de ses décisions récentes sont pires que des erreurs judiciaires : des insultes au droit ! Pensons ici à l'affaire de Hienghène qui a naguère contribué à mettre à feu et à sang la Nouvelle-Calédonie...

La tâche de ceux qui ont à rendre la justice, au risque d'encourir l'impopularité et les critiques, est parfois rude, mais ils ne doivent pas oublier qu'ils la rendent, non en leur nom, mais en celui du peuple français, qui n'est ni un lobby ni un mouvement d'opinion amplifié par les médias. Ce peuple s'est donné une Constitution ; il élit un Président de la République et un Parlement à qui il incombe de voter les lois régissant le recrutement, la formation et l'avancement des magistrats.

**M. Jean-Luc Warsmann** - Jusqu'ici, nous sommes d'accord !

**M. François Colcombet** - Au fil des siècles, le législateur a d'ailleurs expérimenté -et maintenu- des formes diverses de recrutement : par concours pour les magistrats professionnels ; par élection pour les juges de commerce, les prud'hommes et les juridictions paritaires ; par désignation pour les assesseurs de tribunaux pour enfants ; par tirage au sort pour les jurys d'assises...

Forts de cette riche expérience, n'hésitons pas à ouvrir davantage l'accès aux fonctions, y compris dans les juridictions suprêmes. Le recrutement récent par la Cour de cassation de professeurs de droit ou du permanent juridique d'un grand syndicat ouvrier est une bonne chose pour cette institution.

N'hésitons pas à aller plus loin, donc à réformer la loi organique en imposant qu'une proportion déterminée du recrutement ait lieu parmi des personnes ayant exercé une autre fonction.

Cela dit, quel que soit leur mode de recrutement, il faut que les magistrats aient une bonne formation. La formation sur le tas a prévalu jusqu'à la création de l'Ecole nationale de la magistrature que l'on doit à Michel Debré. A l'époque, cette réforme a inquiété. On a évoqué les risques de corporatisme, de caporalisme, d'embrigadement. Le moins critique n'était pas le futur Président de la République, François Mitterrand, qui redoutait une magistrature faite au moule. Les premières équipes de direction ont, heureusement, privilégié l'ouverture au monde, mais les temps ont bien changé. Alors qu'il fut un temps où Michel Foucault était invité à l'ENM, naguère, la venue d'Alain Minc posait problème ! Depuis quelques années, l'Ecole s'est repliée sur elle-même sous l'impulsion d'une direction tatillonne et médiocre. Il faut que cet état de fait change, comme vous l'avez annoncé, Madame la ministre, et nous vous en remercions.

L'ENM ne doit plus être le lieu où des étudiants apprennent à évacuer au plus vite les affaires en recourant à des procédures expéditives. Il faut au contraire leur apprendre à douter, à privilégier le débat contradictoire et les décisions concertées.

Cette formation initiale plus ouverte doit être complétée par une formation permanente digne de ce nom. Trop souvent, les sujets proposés ont peu de rapport avec l'actualité, ainsi de la médiation familiale, l'année de la décentralisation ! Lorsqu'une loi vient d'être votée ou qu'un problème important se pose, les magistrats devraient être invités à s'en informer et à rechercher des solutions. Il n'y a là aucun risque de corporatisme, car les magistrats sont suffisamment indépendants, bien formés, et dotés d'esprit critique pour résister aux sirènes du pouvoir.

Ne faudrait-il pas également réfléchir à la formation en commun de magistrats avec d'autres professionnels du droit -avocats, éducateurs- ou d'autres fonctionnaires -gendarmes, policiers ? A cet égard, l'école de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or semble plus ouverte que l'ENM.

La compétence et l'ouverture sont un gage d'indépendance alors que, comme le dit le poète, "d'un juge ignorant on est réduit à respecter le frac".

D'autre part, jugeant au nom du peuple français, le juge ne doit jamais oublier que la présence de celui-ci à ses côtés peut-être profitable. Ainsi les juges départiteurs des prud'hommes se félicitent de la portée que la présence auprès d'eux des représentants des employeurs et des salariés donne à leurs décisions.

De même, après les accords de Matignon, nous avons cherché à rendre la justice néo-calédonienne crédible, en créant des juges non professionnels issus de toutes les communautés pour siéger aux côtés du juge professionnel. Cette réforme, qui a été votée à l'unanimité, donne entière satisfaction : elle oblige le juge métropolitain à tenir compte d'une réalité qu'il connaît mal.

Cette solution ne mériterait-elle pas d'être étendue ? L'échevinage n'est-il pas une bonne façon de rapprocher la justice des citoyens ?

En outre, notre débat a lieu quelques mois avant une consultation très importante sur l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie et si de nouvelles négociations s'ouvraient en vue d'une plus grande autonomie, une réforme de la justice serait à l'ordre du jour. Extension de l'échevinage, développement des médiations coutumières peuvent être envisagées pour rapprocher la justice des citoyens.

A cet égard, il me paraît souhaitable que les magistrats originaires de la métropole et affectés dans les DOM-TOM y restent moins longtemps que ce n'est le cas actuellement, car ils sont perçus comme ayant partie liée avec l'une des communautés. Sans porter atteinte à l'inamovibilité des juges, ne conviendrait-il pas de supprimer les indemnités qu'ils perçoivent au titre de leur séjour outre-mer au bout de quelques années, lorsque les frais inhérents à leur éloignement de la métropole ont disparu ? La même remarque vaut pour certains magistrats du Parquet qui font toute leur carrière au même endroit. Réfléchissons-y avant d'avoir à gérer des affaires désagréables qui s'annoncent.

Le souhait d'une justice plus proche, plus crédible vaut aussi pour la métropole. N'hésitons pas à recruter dans tous les milieux de la société et à pratiquer l'échevinage. Juger au nom du peuple français ne doit pas être une formule vide de sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

**M. Jacques Myard** - C'est un constat : il existe aujourd'hui un divorce entre la justice et l'opinion publique. Le citoyen met en doute son impartialité, le justiciable son efficacité et nous sommes tous concernés. C'est d'autant plus dramatique que le besoin de justice est très fort dans les sociétés évoluées.

La justice est l'une des voix de l'Etat : elle a pour objectif de sanctionner et de réprimer si nécessaire au nom de l'Etat. Si l'Etat esquivaient cette mission essentielle, il perdrait sa raison d'être. La justice est rendue au nom du peuple souverain qui, seul, exprime la loi soit par l'intermédiaire de ses représentants, soit par référendum. Voilà pourquoi la justice n'est pas un pouvoir, mais seulement une autorité.

C'est dans ce cadre constitutionnel qu'il faut examiner la question du Parquet, lequel doit représenter l'intérêt général, cependant qu'il appartient au gouvernement de définir une politique pénale. Et, s'il le fait au nom de l'intérêt général et dans la transparence, cela ne me choque pas que ce même gouvernement donne des instructions particulières dans des cas déterminés.

D'autre part, l'impartialité de la justice est mise en cause pour deux raisons principales. D'abord, parce que les médias sont entrés dans les prétoires. Dès lors que vous faites la une d'un journal, vous êtes présumé coupable alors que la publication du non-lieu ou de l'acquittement est reléguée dans les pages intérieures ! Il importe donc de contraindre les médias à rétablir la vérité de façon convenable.

Ensuite, la justice, comme la femme de César, ne doit pas être soupçonnée d'être soupçnable. Il n'est pas acceptable que la politisation de certains magistrats ait parfois pris le dessus sur la sérénité de la justice. S'ils veulent se mêler de politique, ils doivent quitter leur toge et prendre part au débat en tant que simples citoyens.

Enfin, la justice est inefficace parce qu'elle manque de moyens. Je pense en particulier à la justice administrative. Récemment, le vice-président du Conseil d'Etat expliquait qu'il ne disposait même pas d'un milliard pour faire fonctionner l'ensemble des juridictions administratives. Les bras m'en sont tombés, car ces juridictions, si importantes pour les relations entre les citoyens et l'administration, sont complètement embouteillées. Cela tient notamment à la multiplication des recours pour excès de pouvoir. Cette situation impose de sanctionner les procédures abusives. Multiplier les possibilités de constitution de partie civile pour se substituer à l'action du Parquet ne me paraît pas non plus très souhaitable.

Cela dit, Madame le Garde des Sceaux, nous vous soutiendrons dès lors qu'il y aura progrès dans le respect des principes constitutionnels.

**M. André Vallini** - Nous sommes face à un dilemme : comment faire progresser la démocratie sans faire reculer la République ou comment mieux protéger le citoyen sans désarmer l'Etat.

Ce dilemme est sous-jacent dans le débat sur l'indépendance du Parquet mais aussi dans celui relatif à la protection des libertés, volet tout aussi important de votre projet, Madame la Garde des Sceaux.

Je centrerai mon intervention sur la procédure pénale qui ne respecte pas certains principes aussi essentiels que le droit à l'assistance d'un avocat, la publicité des débats, leur caractère contradictoire ou la motivation des décisions de justice. Cette dernière obligation, comme l'a justement rappelé M. Mermaz, a été bafouée dans la procédure qui a abouti à la condamnation d'Henri Emmanuelli.

Cela dit, s'il est un principe qu'il faut mieux garantir, c'est la présomption d'innocence, qui se heurte non seulement à la publicité excessive donnée par les médias à certaines enquêtes ou instructions, mais au moins autant aux contraintes de la garde à vue et de la détention provisoire.

Il y a un équilibre subtil à trouver entre le respect des droits de la défense et l'efficacité de l'enquête, et cela à tous les stades de la procédure. Cela commence par la nécessité d'instituer la présence de l'avocat dès la première heure de la garde à vue. Michel Vauzelle l'avait prévu en 1993, mais son successeur, Pierre Méhaignerie, a cru devoir la supprimer, alors même que le Conseil constitutionnel avait jugé qu'il s'agissait d'un droit imprescriptible.

Une autre avancée est nécessaire : confier la mise en détention à "un juge impartial et paraissant tel aux yeux de tous", selon la belle formule de la convention européenne des droits de l'homme.

Le droit de la détention provisoire n'a cessé d'être modifié, sous tous les régimes depuis la Révolution et en particulier sous la Vème : lois de 1970, 1975, 1984, 1985, 1987, 1989, 1993, 1996...

La loi Badinter de 1985 et la loi Chalandon de 1987 confiaient le placement sous mandat de dépôt à un collègue, mais elles n'ont jamais été appliquées. Michel Vauzelle en 1993 voulait le confier à un juge délégué mais, là encore, M. Méhaignerie a fait abroger cette réforme.

La détention provisoire demeure donc le principal point noir de la procédure pénale française : 60 000 personnes la subissent chaque année et, depuis 1975, sa durée moyenne est passée de 2 à 4 mois, bien plus que chez la plupart de nos voisins européens. En outre, la détention provisoire pèse très fortement sur le déroulement de la procédure et sur la condamnation prononcée. Dans 54 % des cas, la condamnation "couvre" exactement la détention effectuée, elle ne lui est inférieure que dans 4 % des cas.

Ce débat renvoie à l'ambiguïté de ce personnage central qu'est le juge d'instruction, dont Clemenceau disait qu'il était "l'homme le plus puissant de France dans son ressort". Il cumule en effet le rôle d'enquêteur et celui d'arbitre, qui répondent pourtant à des logiques opposées.

Il est temps de confier la mise en détention et la mise en liberté à un autre juge du siège, qui prendra des décisions dûment motivées après un débat public et contradictoire.

Autre réforme, tout aussi importante, fixer des délais légaux pour la détention et même pour les procédures d'instruction. Les procédures qui se prolongent parfois au-delà du supportable confinent à des dénis de justice.

Enfin, il faut rendre systématique le droit à indemnisation des personnes injustement jetées en prison : elles sont près de 2 000 par an à subir ce traumatisme.

En conclusion, chacun sent qu'il est temps d'adapter notre procédure pénale non aux exigences de quelque mode, mais à une exigence fondamentale de toute justice républicaine, la présomption d'innocence. Tous les défenseurs des droits de l'homme seront avec vous pour cette réforme, Madame la Garde des sceaux. Quel beau symbole pour commencer l'année où on célèbre la mémoire de l'innocent le plus célèbre de l'histoire de la République, le capitaine Dreyfus. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*)

**M. Jean-Luc Warsmann** - Nous abordons une étape importante d'une réflexion sur la réforme de la justice qui a débuté en 1996 sous l'impulsion du Président de la République. Après le rapport de la commission Truche, après votre communication du 29 octobre dernier en conseil des ministres, Madame le Garde des Sceaux, je dois dire que votre intervention d'aujourd'hui m'a déçu : je m'attendais à un programme d'action plus détaillé et à un calendrier plus précis.

Vous avez défini trois priorités : une justice plus accessible et plus rapide, une justice plus protectrice des citoyens, une justice indépendante et impartiale.

Mon premier reproche, c'est que vous ne fixez pas de réelle priorité, justement. Vous voulez poursuivre "concomitamment" ces trois buts et vous avez particulièrement insisté sur le troisième, alors que ce type d'affaires représente moins de 0,01 % des cas. Ce n'est pas là ce qu'attendent nos concitoyens. En outre, vos propositions à ce sujet me paraissent inopérantes : vous prétendez interdire les instructions du Garde des Sceaux sur des dossiers individuels, mais elles sont déjà illégales ; vous limitez son droit de déclencher les poursuites, alors que de nombreuses administrations peuvent le faire ; votre procédure d'action directe paraît peu adaptée.

Pour moi, il n'y a qu'une priorité, accélérer les procédures. Mais vous tombez dans le même défaut que nombre de vos prédécesseurs depuis 20 ans : faute d'avoir la volonté ou les moyens de rendre la justice plus rapide, on lance quelque réforme de procédure ou d'organisation.

La rapidité est pourtant le principal enjeu : vous avez cité le cas de cours d'appel fixant des audiences pour l'an 2001 ! Et on n'a pas assez dit l'inégalité qu'entraînent ces retards. C'est toujours la partie la plus faible qui en souffre, qu'il s'agisse de droit civil, de droit du travail ou de droit pénal. La rapidité des jugements est aussi le meilleur moyen de protéger la présomption d'innocence : si une personne injustement mise en cause est relaxée au bout de quelques mois, le mal est moins grave que si la suspicion dure des années.

Commençons donc par les mesures qui concourent à accélérer et simplifier la procédure.

A l'inverse, il y a de bonnes réformes qu'il ne faut pas faire aujourd'hui car elles coûtent trop de moyens et risquent de désorganiser encore plus l'ensemble. Vos projets concernant la carte judiciaire m'inquiètent à ce propos. Ce matin, j'assistais à l'audience de rentrée du conseil de prud'hommes dans mon département et un magistrat de cette juridiction m'a expliqué que depuis que les conseils de prud'hommes avaient été regroupés, le nombre d'actions avait baissé dans les secteurs où la juridiction avait été supprimée. Soyez donc prudente, car il y a un équilibre à respecter si on veut vraiment défendre les droits des justiciables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du RPR*)

**Mme Christine Lazerges** - Au terme de ce long débat, les choses sont claires : la justice est une priorité pour les socialistes. On l'a vu sur de nombreux sujets, qu'il s'agisse des recrutements de magistrats, du statut du Parquet, de la garde à vue ou de la détention provisoire. Au passage, je voudrais souligner que nous souhaitons qu'il y ait un jour une véritable procédure d'appel en matière criminelle.

Les deux attentes essentielles des citoyens sont une justice accessible, de proximité et une justice indépendante, qui ne soit pas assujettie au pouvoir.

Nous avons beaucoup avancé déjà en réformant l'aide juridique et l'aide juridictionnelle en 1991, même s'il faut encore les améliorer. En matière pénale, le droit des victimes l'a été considérablement en 1983 et 1990. Mais combien savent qu'en cas d'atteinte à leur intégrité corporelle ayant entraîné une incapacité de travail de plus d'un mois, ils ont droit à réparation intégrale ? Il faut notamment conforter le réseau des associations d'information et d'aide aux victimes.

Une justice de proximité, ce n'est pas un tribunal dans chaque chef-lieu de canton. Il faut retravailler la carte judiciaire et développer toutes les solutions alternatives pour résoudre les conflits. Ainsi la médiation pénale prévue à l'article 41, alinéa 6, du code de procédure pénale peut être judiciaire, mais aussi confiée par le procureur de la République à une association. Le ministère de la justice soutient ces associations, les collectivités territoriales devraient le faire plus dans le cadre des contrats action-prévention par exemple.

Si la justice *-jus-* c'est le droit, c'est aussi l'ajustement. Le bon juge est ainsi le bon ajusteur, celui qui, en cas de médiation, apaise les parties. C'est là un aspect d'une politique volontariste pour développer la justice de proximité à laquelle les socialistes sont inconditionnellement attachés.

Plus proche des citoyens, la justice doit aussi être plus loin du pouvoir politique, c'est-à-dire qu'il ne doit pas y avoir d'instructions dans les affaires individuelles. En 1994, MM. Millon et Hyst demandaient que le ministère de la justice ne soit plus celui de la tutelle politique mais celui de la loi. C'est exactement ce que vous proposez. Comment supprimer la tutelle politique tout en affirmant une politique pénale forte ? Il faut aujourd'hui lever les soupçons tout en conservant, ce qui fait l'originalité de notre système, la même formation et le même statut pour les magistrats du siège et du Parquet. L'autorité judiciaire -non le pouvoir judiciaire- est un service public qui laisse aux magistrats une marge d'appréciation qu'il faut préserver pour le principe de l'opportunité des peines et pour la personnalisation de la sanction.

Aujourd'hui nous tirons les leçons de décennies d'errance dans l'utilisation des instructions individuelles. L'article 36 du code de procédure pénale les encadre. Depuis la loi de 1993, elles sont écrites et versées au dossier. Mais ce qui compte, c'est qu'elles intervenaient -le Garde des Sceaux n'en use plus- dans des affaires politico-économiques. Même peu nombreuses, elles confortaient donc le soupçon. En outre, ces instructions n'ont jamais servi à définir une politique pénale mais à influencer sur le cours de la justice. Les supprimer ne nous prive donc pas d'un instrument utile à la politique pénale.

Pour réconcilier les Français avec leur justice, il faut qu'elle soit une justice de proximité, impartiale -c'est une vertu- et indépendant -ce qui relève du statut. Il faut aussi tirer un trait sur les instructions individuelles qui nourrissent le soupçon. Il est trop tard, désormais, pour simplement modifier l'article 36 du code de procédure pénale. Il faut amputer, supprimer ces injonctions dans les affaires individuelles. Bien entendu, il faut en même temps modifier la composition du CSM et le mode de nomination des magistrats du Parquet. La réforme constitutionnelle est ainsi un préalable à la réforme du code de procédure pénale dans ce domaine. La balle est donc dans le camp du Président de la République.

Dans ce projet, que le groupe socialiste soutient vigoureusement, tous les magistrats du Parquet, y compris les procureurs généraux, seront nommés sur proposition du Garde des Sceaux après avis conforme du nouveau CSM.

Bien entendu, il faudra aussi un dispositif plus clair pour imprimer la politique pénale. On a mentionné les circulaires, les directives générales aux chefs de Parquet, les réunions de procureurs généraux, le droit d'action propre du Garde des Sceaux, le recours contre les classements sans suite. Tout cela fait partie d'une réforme globale indispensable.

Notre objectif final, je l'ai dit, est de restaurer la confiance des Français dans leur justice. Mais nous voulons restaurer aussi la confiance dans les magistrats. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

**Mme Nicole Catala** - Je ne reviendrai que sur quelques points, et d'abord le rapport, fondamental, entre le Parquet et le ministère de la justice. Vous évoquez une réforme profonde du mode de nomination des magistrats du Parquet et du CSM. Je ne suis qu'à moitié rassurée, car je suis fondamentalement attachée au maintien du lien entre le Parquet et le ministère. En effet, l'autorité politique est responsable du fonctionnement de la justice pénale. Ne plus donner d'instructions individuelles, n'est-ce pas se laver les mains de certaines affaires ? Il faut que le ministre assure pleinement la conduite de la politique pénale. Vous le ferez par des instructions collectives. Mais ne faut-il pas envisager, exceptionnellement, des instructions individuelles ? Jean Foyer, Garde des Sceaux dans une période troublée, disait à la commission Truche qu'il avait eu besoin d'en donner dans des affaires relatives à l'OAS.

Je ne suis donc pas convaincue, Madame le Garde des Sceaux, que vous alliez dans la bonne direction, mais je ne puis que m'incliner devant la consigne que vous vous donnez à vous-même.

Et je voudrais rappeler que, le 7 novembre 1992, j'avais défendu un amendement tendant à obliger le Garde des Sceaux à mettre ses instructions par écrit et à les motiver. Le Garde des Sceaux d'alors, M. Vauzelle, s'était montré fort réticent. "Je veux bien admettre, à la rigueur, l'exigence d'instructions écrites", me répondit-il, "mais pas celle de la motivation". Vous voyez donc que le souci de transparence est parti de nos bancs.

**M. Gérard Gouzes** - Depuis, il y a eu Méhaignerie et Toubon !

**Mme Nicole Catala** - Toujours est-il que, grâce à cet amendement, les instructions sont désormais écrites.

Pour ce qui est du Conseil supérieur de la magistrature, je n'ai pas très bien compris comment seraient désignés, dans sa nouvelle composition, les magistrats le formant. Aucun des modes de désignation habituels n'est vraiment satisfaisant, le tirage au sort risquant de faire émerger des personnalités controversées et l'élection pouvant aboutir au corporatisme. Je suggère donc un système à double degré qui consisterait à faire élire dans chaque ressort de cour d'appel un nombre de magistrats deux à trois fois supérieur à celui des sièges au CMS, après quoi il serait procédé à un tirage au sort. Ce système me paraît éviter les inconvénients dont j'ai parlé.

Je conclurai en souhaitant que vous renforciez rapidement non seulement l'institution judiciaire mais aussi les modes alternatifs de règlement des conflits et que vous repreniez les propositions du rapport Coulon. Tous les justiciables n'auraient qu'à s'en féliciter.

**Mme la Garde des Sceaux** - Merci, Monsieur le Président, d'avoir accepté que le débat se prolonge jusqu'à vingt et une heures.

Je suis très satisfaite de la façon dont il s'est déroulé. Il aurait pu déraiper en reproches et invectives mutuels, au contraire chacun a fait un effort de réflexion et de compréhension.

Mme Lazerges et M. Montebourg ont expliqué avec talent la philosophie de la réforme, M. Vallini a très bien parlé de la détention provisoire, M. Colcombet a insisté avec raison sur la formation des magistrats et M. Floch sur le fonctionnement quotidien de la justice. M. Plagnol a évoqué la délinquance des jeunes. Enfin, j'ai noté les suggestions de Mme Catala.

Je me limiterai à quelques remarques. D'abord, sur l'espace judiciaire européen, dont nous avons à l'évidence si grand besoin et qui progresse, que ce soit au pénal ou au civil. En matière pénale, l'extradition constitue l'un des éléments essentiels d'entraide : j'ai donc pris l'engagement de faire en sorte que la convention de l'Union européenne destinée à simplifier les procédures d'extradition soit ratifiée au plus vite. Je signale trois autres avancées : la convention de l'OCDE sur la répression de la corruption financière dans les contrats commerciaux internationaux ; la convention du Conseil de l'Europe, signée avant-hier sur l'interdiction du clonage des êtres humains ; la coopération qui vient d'être engagée avec les partenaires du groupe des Huit sur l'usage détourné de nouvelles technologies, en particulier Internet.

En matière civile, je suis heureuse que les Quinze aient approuvé la première convention européenne qui fait que, dans les affaires impliquant des personnes de nationalité différente -et qui par exemple divorcent- un seul juge est désigné dont les décisions sont reconnues dans les autres pays de l'Union.

M. Gérard Gouzes a eu raison d'insister sur la justice au quotidien. Nous avons, c'est vrai, non seulement à moderniser nos lois et nos règlements mais aussi à modifier concrètement le fonctionnement concret des juridictions. Je m'y emploierai. Quant au rapport Coulon, j'ai repris l'essentiel de ses propositions, à commencer par les contrats de procédure, le caractère exécutoire des décisions de première instance et l'élévation des compétences des tribunaux de première instance.

M. Myard a eu raison de dire que la justice administrative ne doit pas rester à l'écart de la réforme. J'ai demandé au vice-président du Conseil d'Etat d'y veiller. Un groupe de travail vient d'être créé à cet effet, il rendra son rapport en mars 1998. Je rappelle que le budget de la justice administrative a augmenté de 7 %, soit plus que le budget général de la justice.

Mme Bello et M. Colcombet ont évoqué les problèmes de la justice outre-mer. Je voudrais dire en particulier à Mme Bello qu'en 1991 trois magistrats de La Réunion ont été mis à la retraite d'office et que nous nous efforçons de renouveler les cadres. Je signale aussi qu'il y a à La Réunion 22 Maisons de la justice et du droit : c'est dire que les DOM peuvent être en avance sur la métropole. Votre demande de commission d'enquête, Madame Bello, peut être examinée si c'est le fonctionnement du service public de la justice qui est en cause. S'il s'agit de critiquer des comportements de juges qui révéleraient partialité ou violation de la loi, le Garde des Sceaux peut être saisi et saisir ensuite le Conseil supérieur de la magistrature en formation disciplinaire. Mais s'il s'agit de critiquer des décisions de justice, je ne peux pas vous suivre. Sachez néanmoins que les dérives éventuelles feront l'objet d'enquêtes de l'inspection des services judiciaires.

M. Devedjian a cru déceler une contradiction entre mon attitude envers le procureur de Strasbourg et les principes que j'ai affirmés ici. Je crois pour ma part que l'unité de la politique pénale exige de chacun sang-froid et maîtrise de ses propos et que ma décision de ne pas intervenir dans les affaires individuelles n'a rien à voir avec mon devoir de conduire la politique judiciaire dans les affaires de violence urbaine. S'il existe des difficultés locales entre police et justice, il appartient aux autorités locales de les régler et, si elles n'y arrivent pas, d'alerter les ministres compétents. Vous me verrez donc toujours agir comme je l'ai fait, Monsieur Devedjian, pour l'autorité de la justice et de l'Etat, et dans l'intérêt des justiciables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RCV*)

Prochaine séance, mardi 20 janvier, à 10 heures 30.

La séance est levée à 21 heures.

Le Directeur du service  
des comptes rendus analytiques,

**Jacques BOUFFIER**