

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

---

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

9<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du mardi 18 octobre 1994**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

1. **Procès-verbal** (p. 4394).
2. **Statut de la magistrature. - Organisation des juridictions. - Justice.** - Discussion d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'un projet de loi de programme (p. 4394).  
  
Discussion générale commune : MM. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois ; Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Jacques Larché, président de la commission des lois.  
  
MM. le président, le président de la commission, le ministre d'Etat.  
  
MM. Robert Pagès, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Anne Heinis, M. Michel Rufin.
3. **Communication relative à une proposition d'acte communautaire** (p. 4415).
4. **Candidature à une commission** (p. 4415).  
  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 4415)

### PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

5. **Eloge funèbre de Joseph Caupert, sénateur de la Lozère** (p. 4416).  
  
MM. le président, Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.  
  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 4417)

### PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

6. **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire tchèque** (p. 4417).
7. **Retrait d'une question orale sans débat** (p. 4417).
8. **Nomination d'un membre d'une commission** (p. 4417).

9. **Statut de la magistrature. - Organisation des juridictions. - Justice.** - Suite de la discussion d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'un projet de loi de programme. (p. 4418).

Discussion générale commune (*suite*) : MM. Guy Cabanel, Guy Allouche, Hubert Haenel, Germain Authié.

*Suspension et reprise de la séance.* (p. 4426)

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE

MM. Jean-Jacques Robert, Camille Cabana, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

Clôture de la discussion générale commune.

#### Projet de loi organique relatif au statut de la magistrature (p. 4430)

Exception d'irrecevabilité (p. 4430)

Motion n° 1 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois ; le ministre d'Etat. - Rejet.

Titre I<sup>er</sup> (*réserve*) (p. 4433)

Amendements n° 29 de M. Claude Estier et 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Réserve des deux amendements.

Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 4433)

Amendement n° 22 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre d'Etat, Michel Dreyfus-Schmidt. - Rejet.

Article 1<sup>er</sup> (p. 4434)

M. Robert Pagès.

Amendements identiques n° 23 de M. Charles Lederman et 30 de M. Claude Estier. - MM. Robert Pagès, Guy Allouche, le rapporteur, le ministre d'Etat, André Bohl, Michel Dreyfus-Schmidt. - Rejet des deux amendements.

*Intitulé du chapitre V quater de l'ordonnance du 22 décembre 1958* (*réserve*) (p. 4437)

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Réserve.

*Article 41-10 de l'ordonnance précitée* (p. 4438)

Amendement n° 4 de la commission et sous-amendement n° 55 du Gouvernement ; amendement n° 31 de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche, Alain Lambert, Guy Cabanel. - Adoption du sous-amendement n° 55 et de l'amendement n° 4 modifié, l'amendement n° 31 devenant sans objet.

Amendement n° 32 de M. Claude Estier. - M. Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait.

Amendements identiques n° 5 de la commission et 33 de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre d'Etat. - Adoption des deux amendements.

Amendement n° 24 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre d'Etat, Michel Dreyfus-Schmidt. - Adoption.

Adoption de l'article de l'ordonnance, modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

**10. Dépôt d'une résolution** (p. 4442).

**11. Dépôt d'une proposition d'acte communautaire** (p. 4442).

**12. Ordre du jour** (p. 4442).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA vice-président

La séance est ouverte à dix heures cinq.

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

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## STATUT DE LA MAGISTRATURE ORGANISATION DES JURIDICTIONS JUSTICE

### Discussion d'un projet de loi organique, d'un projet de loi et d'un projet de loi de programme

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion :  
- du projet de loi organique (n° 585, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature. [Rapport n° 30 (1994-1995).]

- du projet de loi (n° 594, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. [Rapport n° 30 (1994-1995).]

- du projet de loi de programme (n° 586, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice. [Rapport n° 30 1994-1995) et avis n° 25 (1994-1995).]

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces trois projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Parlement est saisi d'un programme pluriannuel pour la justice, contenant des propositions budgétaires pour les cinq ans à venir, associé à des réformes d'organisation et de procédure.

Avant d'aborder la présentation même des textes qui vous sont soumis, je tiens à souligner la grande qualité - mais elle n'est pas pour me surprendre - des travaux de la commission des lois et du rapport de M. Pierre Fauchon, qualité qui reflète d'ailleurs l'intérêt que la Haute Assemblée porte aux questions intéressant la justice.

Pourquoi cette démarche consistant à sortir du cadre traditionnel, mais à certains égards confortable, de la loi de finances annuelle ? Pourquoi mettre l'accent sur la nécessité de réformer l'organisation judiciaire et les procédures ?

Personne ne se satisfait d'une situation dans laquelle le budget de la justice représente un peu moins de 1,5 p. 100 du budget de l'Etat et où, par exemple, le budget de la justice administrative tout entière est de l'ordre de grandeur de la subvention allouée à l'Opéra de Paris, comme c'était le cas ces dernières années. Deux sénateurs, dans un rapport bien connu, ont pu parler de « justice sinistrée ».

Il est aujourd'hui urgent d'agir en raison de l'accroissement de la délinquance, notamment dans certains quartiers des villes, qui déborde les moyens de la justice pénale. Il en résulte, chez les fauteurs de troubles, un sentiment d'impunité et, dans la population, un sentiment d'impuissance, parfois d'exaspération.

Il est urgent d'agir aussi parce que le flot du contentieux ne cesse d'augmenter : le nombre des affaires croît de 4 à 5 p. 100 l'an en matière civile et en matière administrative. Les moyens ne suivant pas au même rythme, les procédures s'allongent.

Pour autant, il est impossible de se limiter à des solutions purement financières. Pour lutter efficacement contre le chômage, il nous faut aussi maîtriser la dépense publique. Les déficits doivent être réduits ; vous l'avez vous-mêmes décidé.

C'est la raison pour laquelle nous devons choisir un chemin de crête comprenant à la fois des efforts financiers et des efforts d'organisation.

Les chiffres de la loi de programme représentent, dans la période actuelle, un effort non négligeable en faveur de la justice, surtout si on les compare à ceux de la période quinquennale précédente. Mais je n'ai jamais envisagé de me placer dans une pure logique de demande de moyens supplémentaires. Du reste, une approche exclusivement budgétaire ne manquerait pas de conduire très vite à de nouveaux blocages et à des déceptions, comme celles qu'ont engendrées certaines promesses passées, si peu suivies d'effet.

C'est pourquoi, délibérément, j'ai voulu associer à ces choix budgétaires, et en cohérence avec eux, de vraies réformes d'organisation et de procédure, de manière à dessiner trois grandes orientations.

Premièrement, l'Etat doit recentrer son action sur l'une de ses grandes fonctions régaliennes. Je suis convaincu que c'est là l'une des conditions nécessaires pour voir la justice dotée de moyens plus importants.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il y a peu de chances !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Deuxièmement, l'organisation judiciaire et les procédures doivent être simplifiées et allégées.

Troisièmement, la politique pénale de la nation doit être renforcée pour mieux assurer à la fois la sécurité de nos concitoyens et la prévention de la récidive.

Les mesures qui vous sont présentées dans les trois projets ne sont pas sorties toutes faites des bureaux de la Chancellerie. Elles ont été précédées de réflexions, auxquelles des parlementaires ont été associés.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ah bon ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Elles ont donné lieu à de vastes consultations de magistrats et de fonctionnaires, directement dans les juridictions, ainsi que par le truchement des organisations syndicales et professionnelles.

Elles sont toutes inspirées du même souci majeur : réconcilier les Français avec leur justice.

Cela suppose, à mon sens, un constat et une approche.

Le constat est le suivant : la demande de justice portée par nos concitoyens a des racines très profondes et des causes qui échappent totalement à l'institution judiciaire. Il faudrait citer la complexité de l'organisation sociale, l'inflation législative et réglementaire, la meilleure connaissance par chacun de ses droits, l'affaiblissement des solidarités et des modes traditionnels de résolution des litiges. Aucune de ces vagues n'est suffisante mais, ensemble, elles constituent la marée montante, qui atteint d'ailleurs aussi bien les pays comparables au nôtre. Il n'est pas vain, à ce propos, de parler d'un phénomène de société.

L'approche politique en découle directement : c'est non aux Français d'ajuster leurs attentes à l'état de la justice, mais à l'institution elle-même de s'adapter.

Il est inutile, je pense, de souligner l'importance de l'enjeu, pour la société comme pour l'individu. Pour la société, la justice est à la fois le socle et le garant de l'ordre démocratique. Pour l'individu, la confiance dans la justice est un pilier de la sécurité : elle justifie son adhésion au pacte social.

Cette confiance est constamment mise à l'épreuve. Nous le savons bien, chacun d'entre nous ressent au fond de lui-même une exigence absolue de justice et la demande de justice est de nature morale, affective. Pour le plaideur, il n'y a pas de « petite » affaire, et il entend que l'institution lui prête une même qualité d'attention, quelles que soient la nature du litige et la portée de la décision à rendre.

D'où la nécessité, pour réformer, d'agir sur plusieurs plans : réduire les délais de jugement, créer les conditions d'une meilleure écoute du justiciable et mieux administrer.

Il faut diversifier les réponses, au civil comme au pénal. A l'origine d'une saisine de la justice, il y a toujours une forte charge émotive, née d'un conflit, d'une fracture, voire d'une agression plus ou moins grave. Mais pourquoi faudrait-il que chacune de ces saisines soit l'occasion de déployer l'ensemble des procédures, avec la lourdeur de leur appareil ? Nos concitoyens ne sont-ils pas prêts à accepter des modes de résolution des litiges, ou de réparation, plus souples que les procès traditionnels ?

En réalité, ces interrogations se ramènent à une question fondamentale : quelle justice voulons-nous pour la société française de demain ?

Une démarche pluriannuelle et globale m'a paru s'imposer.

Certes, tout ne sera pas résolu dans les cinq ans à venir, mais je voudrais que, au cours de cette période, des progrès significatifs soient accomplis en faveur d'une justice plus proche du citoyen, plus rapide, mieux équipée et mieux armée pour faire face à la délinquance.

Lorsque je souhaite une justice plus proche du citoyen, il ne s'agit pas seulement d'une affaire de proximité géographique. Les tribunaux d'instance, tribunaux de proximité par excellence, sont bien répartis sur le territoire. Il s'agit aussi, et peut-être surtout, d'une affaire de proximité « psychologique ». Il faut comprendre la justice pour mieux y accéder et accepter les décisions rendues.

L'accueil est primordial dans la perception du citoyen et, de ce point de vue, il y a beaucoup à faire. Des justiciables se perdent encore dans les palais de justice, et pas seulement dans le maquis des procédures... Il faut pouvoir les orienter au moment si décisif du premier contact avec la juridiction. Les greffiers sont les mieux placés pour cela, et leurs effectifs seront renforcés.

Il y a aussi la distance créée par le rite judiciaire. C'est pourquoi j'estime qu'il faut attendre beaucoup de la conciliation et de la médiation, rechercher en commun une solution, préférer un accord négocié à une décision d'autorité. N'est-ce pas là une démarche naturelle de la vie sociale ? Elle ne convient certes pas à tous les litiges portés devant les tribunaux : il est bien des cas où il est nécessaire de dire le droit.

J'avais ainsi proposé, et l'Assemblée nationale l'a approuvé, que le juge puisse, dans les cas où il doit recourir à une tentative préalable de conciliation, désigner un tiers pour y procéder. Le juge, le plus souvent, n'a pas la disponibilité suffisante pour y procéder lui-même de façon satisfaisante. La tentative de conciliation n'est souvent ainsi qu'une formalité sans portée. De même, je proposais de consacrer dans la loi la faculté pour le juge, en cours de procès, de désigner un médiateur dont le coût pourrait être pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle.

La commission des lois n'a pas retenu ces propositions, au motif que l'institutionnalisation de la conciliation et de la médiation risquerait de favoriser le développement d'« officines », ce qui conduirait à créer une profession nouvelle, à limiter le libre choix du juge et grèverait les crédits de l'aide juridictionnelle.

Je vous demanderai, pour ma part, d'adopter le texte du Gouvernement, complété judicieusement par l'Assemblée nationale, mais j'aurai l'occasion de revenir sur le sujet.

Mieux associer le citoyen à l'œuvre de justice, c'est aussi l'associer à l'œuvre de justice, c'est aussi l'associer à l'acte de juger, d'où ma proposition d'expérimenter un juge de paix qui ne serait pas un magistrat de carrière, mais qui serait compétent pur régler, au niveau du tribunal d'instance, des litiges relevant de cette juridiction.

En matière de recrutement de magistrats, les solutions diffèrent suivant les pays. Le nôtre a fait le choix de privilégier la formation initiale et l'engagement dans une carrière pour la totalité de la vie professionnelle. Ce système a fait ses preuves, et je ne le remets pas en cause.

En Grande-Bretagne - les parlementaires qui m'ont accompagné ont pu mesurer tout l'intérêt de ce système -, le juge est très fortement intégré à la société civile. En France même, des milliers de juges non professionnels rendent la justice dans les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. Il ne s'agit pour moi ni de reconstituer le juge de paix d'avant 1958, qui d'ailleurs faisait partie d'un corps, ni de créer une nouvelle catégorie de juridiction.

C'est à l'instance, juridiction de proximité, que le juge de paix interviendrait pour trancher les litiges de la vie quotidienne qui n'auraient pu se dénouer autrement que par une décision de justice.

La commission des lois approuve le principe du recrutement temporaire de juges non professionnels. Elle vous proposera cependant de ne pas les appeler « juges de paix » et d'élargir leur mission au tribunal de grande instance. Le Gouvernement est pleinement d'accord avec cet élargissement, qui est d'ailleurs logique puisque le juge d'instance est lui-même organiquement rattaché à un tribunal de grande instance où il est souvent appelé en renfort.

En revanche, sur l'appellation de « juges recrutés temporairement », je serai plus réservé !

Une justice plus rapide ! C'est une exigence essentielle des Français, peut-être la première à l'égard de la justice.

Certes, des progrès dans les méthodes et, bien souvent, l'accélération des rythmes d'audiences ont permis jusqu'ici de contenir, dans la plupart des cas, l'allongement des délais.

La première réponse doit être, bien sûr, un ajustement des effectifs. Certains redéploiements sont possibles, et ils seront réalisés avant la fin de l'année. Cependant, il est des secteurs entiers où se fait sentir le manque de magistrats ; je pense aux parquets, qui doivent répondre aux nouvelles formes de délinquance, aux tribunaux pour enfants, aux juges de l'application des peines, et je ne fais référence qu'aux besoins les plus urgents.

La loi de programme prévoit le recrutement de 300 magistrats sur cinq ans, soit 60 par an, contre 131 créations de postes pendant la période quinquennale précédente. L'effectif des magistrats administratifs sera accru de 180. Ces créations d'emplois n'ont de sens que si elles s'accompagnent de la création de postes de fonctionnaires des greffes : les chiffres correspondants seront de 1 200 pour les juridictions judiciaires et de 200 pour les juridictions administratives.

Il est également possible de dégager à effectif constant une certaine capacité de jugement par des mesures d'organisation et de procédure. Tel est l'objet des dispositions du projet de loi visant à assouplir la procédure de délégation de magistrats et à augmenter le nombre des magistrats placés.

Il est prévu d'étendre ou d'instaurer les procédures de jugements à juge unique. Ainsi, en matière correctionnelle, cette extension est prévue pour des délits tels que le vol, les dégradations simples et autres infractions correspondant à des affaires d'une relative simplicité.

Pour la première fois, le juge des enfants aura la possibilité de prendre seul des décisions telles que la mise sous protection judiciaire d'un mineur ou son placement en foyer d'hébergement. Pour la première fois également, le juge administratif aura la possibilité de statuer seul dans un certain nombre de contentieux limitatifs, choisis sur proposition du Conseil d'Etat.

Il me paraît, enfin, indispensable de recentrer le juge sur sa mission essentielle, qui est de trancher un litige selon le droit. Trop souvent, il a été chargé de tâches de nature administrative, certes importantes, mais qui le détournent de sa mission juridictionnelle première. Ces tâches peuvent être redistribuées.

Il est ainsi prévu d'opérer un premier transfert de compétences administratives aux greffiers ; d'autres, de nature réglementaire, sont à l'étude. Ces transferts, réclamés par les greffiers, sont admis dans leur principe par la commission. Nous aurons, bien sûr, un débat quant à leur étendue.

Il est un autre domaine où le recentrage du juge sur ses missions juridictionnelles était particulièrement attendu, je veux parler des procédures de surendettement des particuliers. Avant de m'exprimer sur ce point, j'attendrai les propositions de votre rapporteur.

Afin de disposer d'une justice mieux armée pour faire face à la délinquance, il faut pouvoir exécuter les peines, à cet effet, je prévois la construction de 4 000 places de prison.

Par ailleurs, un grand nombre d'infractions pénales ne sont suivies d'aucune poursuite, non pas en vertu d'une appréciation d'opportunité, mais parce que les parquets ne sont pas en mesure d'exercer ces poursuites.

Le classement pur et simple permet, certes, de réguler le flot des affaires pénales, mais il n'est pas sans danger. Il alimente chez les victimes le sentiment d'injustice, chez les délinquants celui d'impunité. Il décourage les forces de sécurité. Il accredit l'idée d'un Etat impuissant, voire démissionnaire. On ne peut l'accepter. Il faut chercher à faire en sorte qu'aucun fait de délinquance ne reste sans réponse, quelle que soit la nature de cette réponse.

Or l'une des faiblesses de notre système est de n'offrir le choix qu'entre le classement sans suite et le déroulement des poursuites jusqu'au procès. Il manque un outil juridique intermédiaire : j'ai proposé de l'introduire avec la transaction pénale.

Aux auteurs de certaines infractions - celles pour lesquelles une peine maximale de trois années d'emprisonnement est encourue - le procureur de la République aurait la possibilité de proposer le paiement d'une somme, lequel éteindrait l'action publique. Telle qu'elle est conçue, cette procédure ne veut se substituer en aucune manière aux peines d'emprisonnement. L'unique objectif est de « mordre » sur le classement sans suite. Une réponse pénale serait apportée là où, actuellement, il n'y a pas de réponse.

L'Assemblée nationale n'a pas adopté cette partie du projet de loi. Vous avez estimé, monsieur le rapporteur, qu'il s'agit moins, de la part de cette assemblée, « d'une opposition de principe » que d'une « inquiétude à l'égard de ses modalités d'application ».

Vous vous êtes employé à répondre à cette inquiétude par de nouvelles propositions qui, notamment, placent la préservation des intérêts de la victime au cœur du dispositif. Je vous en remercie, ainsi que je remercie la commission des lois de l'excellent travail qui a été effectué sur l'un des points essentiels du projet de loi. Je vous indique d'ores et déjà que le Gouvernement donnera, dans l'ensemble, un avis favorable sur vos propositions.

De même, la délinquance des mineurs peut, aujourd'hui, très facilement s'exercer sans obstacle. Il n'est pas besoin de souligner l'effet destructeur, pour le délinquant, entretenu dans sa déviance, et pour la société, confirmée dans son impuissance, de cette impunité de fait. Que l'on songe à la situation de bien des quartiers, où l'on oscille entre le découragement et la révolte ! La société doit pouvoir réagir. Je propose d'ouvrir la possibilité d'une convocation du mineur, par officier de police judiciaire, à comparaître devant un juge. Ce magistrat exercera ses pouvoirs traditionnels, qui ne changent pas de nature. Mais, dans tous les cas, cette convocation constituera une semonce utile.

J'ai proposé, enfin, de développer certaines solutions alternatives à l'incarcération. Les outils législatifs existent : les formules de sursis - simple, avec mise à l'épreuve - les travaux d'intérêt général et la libération conditionnelle.

Actuellement, la condamnation à des travaux d'intérêt général peut être infligée directement par le juge, sous réserve de l'accord de l'intéressé.

Le tribunal peut également décider, sur proposition du juge de l'application des peines, de convertir une peine d'emprisonnement ferme en travail d'intérêt général, à la condition que la condamnation initiale ait été prononcée en dehors de la présence du prévenu.

Je souhaite étendre cette possibilité de conversion au cas où la personne était présente à l'audience.

L'intérêt de cette conversion est manifeste : dès lors qu'il peut s'écouler un délai entre le prononcé de la condamnation et la mise à exécution de la peine, il faut pouvoir prendre en compte l'évolution de la personne intéressée pour adapter l'exécution de la peine.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Parfaitement !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** C'est l'individualisation de la peine qui concourt à l'efficacité de la politique pénale. Il est des exemples assez dramatiques de personnes qui, un ou deux ans après les faits, doivent exécuter leur peine, alors qu'elles sont désormais dans une situation différente, qu'elles ont trouvé un emploi. Quelquefois, une incarcération en complet décalage peut rendre plus compliquée la réinsertion de la personne condamnée.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Parfaitement !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Comme l'Assemblée nationale, la commission des lois approuve cette extension de la possibilité de convertir une peine de prison ferme en peine de travail d'intérêt général.

C'est un exemple parmi d'autres. Je veux seulement assouplir et alléger cette procédure de conversion.

Enfin, nous souhaitons une justice mieux équipée et mieux organisée.

La réforme de l'institution judiciaire passe aussi par la rénovation de son patrimoine.

Il existe une correspondance entre une fonction et les lieux où les hommes l'exercent. Les palais de justice, au cœur de nos cités, en sont le témoignage. La majesté des immeubles montre que juger n'est pas une tâche banale. Si la justice n'est plus sacrée, au moins est-elle l'une des missions premières de l'Etat.

Mais il faut s'adapter aux mœurs actuelles, qui sont plus économes et moins ostentatoires. Il faut aussi tenir compte de l'apparition de besoins nouveaux.

Le patrimoine ancien n'est plus adapté au fonctionnement moderne des services. Ses édifices datant, pour la plupart, d'avant 1900, il a été constitué à une époque où les magistrats travaillaient chez eux, ne venaient au palais qu'au moment des audiences et où les greffes étaient des charges.

Il ne permet ni l'information du justiciable, ni son écoute, ni l'organisation du travail. Comment parler d'une justice moderne si des avocats perdent leur temps en allers et venues, si l'audiencement des affaires est retardé faute de salles, si les greffes ou les parquets ne sont pas rassemblés ?

En outre, en dépit des efforts passés, il reste un déficit de surfaces judiciaires complémentaires de l'ordre de 250 000 mètres carrés, dû à l'accroissement du contentieux.

Depuis 1992, la Chancellerie a procédé à l'inventaire de ses besoins. Un schéma directeur de restructuration a été établi. Il couvre vingt-six départements.

Ce schéma se fonde sur une prévision des besoins à l'horizon 2010. Le programme d'investissement, en augmentation de 50 p. 100 environ sur les années antérieures, permettra de couvrir une partie importante de ces besoins.

En ce qui concerne les juridictions administratives, les crédits d'investissements prévus devraient permettre la création, sur cinq ans, de quatre nouvelles juridictions : deux tribunaux administratifs et deux cours administratives d'appel.

La restructuration des palais de justice doit permettre un meilleur fonctionnement de la justice, mais les progrès ne seront sensibles que si, dans le même temps, l'institution est réorganisée. Cela signifie qu'il faut organiser une véritable déconcentration et créer des pôles de gestion dans les cours d'appel.

Ces idées rencontrent un large écho. Leur mise en œuvre suppose un renforcement des moyens.

Je propose de créer dans chaque cour d'appel des secrétariats généraux pour l'administration, autour de trois services : « budget et personnels », « programmation et équipement », « formation ». Les secrétaires généraux pourraient être magistrats ou fonctionnaires. L'origine importe peu, l'essentiel est de doter la justice d'une administration compétente et consciente de l'importance de la gestion.

Par ailleurs, il faut créer une véritable inspection du ministère de la justice. Elle va aboutir prochainement.

Telles sont les lignes de force des textes soumis à votre examen. Ils prévoient de vraies réformes sur lesquelles le débat s'est engagé. Certaines d'entre elles ont suscité quelques critiques. C'est normal : quelle vraie réforme est immédiatement objet de consensus ? Les textes peuvent être améliorés. La commission des lois du Sénat a d'ailleurs beaucoup œuvré en ce sens. Et si les objectifs sont clairs, les modalités ne sont pas toujours bien comprises.

Je voudrais aborder maintenant le problème des choix de l'administration pénitentiaire.

Parmi les interrogations ou celles qu'ont exprimées les personnalités auditionnées par la commission des lois figure l'avenir de l'administration pénitentiaire. Le plan du Gouvernement - que je résume en deux chiffres : 3 milliards de francs de crédits, 3 920 emplois - fait l'objet de deux critiques diamétralement opposées.

Pour certains, il aurait recours à une politique du « tout carcéral » vouée à l'échec, la construction de places de prison amenant par elles-mêmes des incarcérations. Il vaudrait mieux envisager des mesures alternatives à l'emprisonnement.

Pour ce qui le concerne, le Gouvernement a estimé qu'il devait établir un programme équilibré combinant un effort de construction et le développement des peines alternatives à l'incarcération.

Il faut construire, mais de façon diversifiée et, en premier lieu, deux établissements pour les condamnés dangereux, des maisons centrales à petits effectifs. Il s'agit non pas de recréer des quartiers de haute sécurité, mais de renforcer l'encadrement et la surveillance de 180 détenus. A l'inverse, il paraît inutile d'enfermer dans des prisons classiques un grand nombre de détenus dont l'insertion sociale est bonne et qui offrent de véritables garanties de présentation. C'est la raison pour laquelle 1 200 places en centres de semi-liberté seront réalisées.

En outre, l'augmentation des effectifs permettra d'assurer une surveillance à la fois plus sûre et plus humaine, ce qui devrait contribuer à la sécurité et à la lutte contre la récidive.

Mais le Gouvernement ne s'en tient pas à ce programme classique. Entre 1982 et 1994, le nombre de personnes en détention est passé d'environ 35 000 à 55 000. Ces chiffres sont conformes aux évolutions qui ont été observées dans les autres pays européens, et ils pourraient conduire à envisager, dans les sept ou huit ans à venir, la création de 10 000 places de prison.

Le Gouvernement a préféré se limiter à la construction de 4 000 places, et développer les formules alternatives à l'incarcération, persuadé que, pour les petites peines, l'incarcération n'est probablement pas la meilleure solution dans la perspective de la réinsertion et de la protection des personnes et des biens.

C'est la raison pour laquelle il met l'accent sur les mesures exécutées en milieu ouvert - travail d'intérêt général, chantiers extérieurs, sursis avec mise à l'épreuve. Ces mesures sont peu utilisées faute de structures d'encadrement. Près de 100 000 personnes placées sous contrôle judiciaire sont suivies par moins de 800 agents.

Dans ces conditions, on ne peut pas s'étonner que les juges ne croient pas aux mesures alternatives et qu'ils ne les prononcent pas assez. Si l'on veut éviter des incarcérations inutiles, il faut s'en donner les moyens. Le nombre des travailleurs sociaux du milieu libre sera donc doublé en cinq ans.

Ces projets sont partis d'une réalité, celle d'un recours à la justice de plus en plus fréquent, parfois plein d'espérance, souvent déçu : non seulement par le résultat du procès - toujours aléatoire - mais par le contact avec l'institution. Saisie dans des circonstances souvent douloureuses, parfois dramatiques, la justice n'est pas toujours à la hauteur de ces situations humaines. Si, demain, l'application de ces textes pouvait faire en sorte que le justiciable soit mieux accueilli, mieux écouté, que son affaire soit traitée plus rapidement, que la délinquance trouve une meilleure réponse, alors je crois que nous aurions fait ensemble œuvre utile. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la justice n'est pas seulement à l'ordre du jour du Sénat ; elle est à l'ordre du jour de la République.

Au moment où nous parlons, il n'est peut-être pas nécessaire de détailler les raisons pour lesquelles ce débat, qui s'étendra sur quelques jours, revêt un singulier caractère d'actualité.

La justice était considérée naguère comme une fonction plutôt que comme un pouvoir et maintenue souvent dans l'ombre. Aujourd'hui, elle porte au monde politique des coups de boutoir qui le font singulièrement souffrir.

La presse joue ici le rôle qui, dans la fable, est prêté au fleuve détourné par Hercule pour nettoyer les fameuses écuries. La presse, dont on dit quelquefois qu'elle est un quatrième pouvoir, se joint au troisième pour soumettre à la question les deux premiers. L'esprit public, reconnaissons-le, en est manifestement troublé.

Les commentaires vont bon train, commentaires généralement superficiels sur le destin de tel ou tel et sur les conséquences pour un gouvernement qui, il faut tout de même le dire, n'avait pas mérité cette épreuve.

Il me semble plus important de s'interroger sur la signification, sur les circonstances, sur les remèdes susceptibles d'être envisagés. Je demande l'autorisation d'en dire

quelques mots, bien entendu à titre personnel, car cela ne fait pas partie de mon rapport, mais il me paraît difficile, en ce moment, d'éviter ces aspects des problèmes posés par la justice, sur lesquels nous reviendrons sans doute au cours du débat.

J'examinerai d'abord la signification. On parle d'une crise de la justice. Ce qui est en crise, c'est non pas la justice, mais le personnel politique. Le fait que des magistrats se montrent aujourd'hui plus hardis à l'égard du personnel politique ne saurait être considéré, sous réserve que les règles soient respectées, autrement que comme une avancée de l'Etat de droit.

S'interroger sur les circonstances, c'est prendre conscience de l'espèce de frénésie qui s'est emparée, depuis des lustres, peut-être même depuis des décennies, de la classe politique pour lui faire croire que la politique était une entreprise comme les autres, dont la réussite tenait à sa capacité de créer et d'imposer une image à coup d'argent - disons-le ! - et à coup d'artifices, sans trop se soucier d'authenticité, et moins encore de conviction et de morale.

Qu'une telle dérive ait pu prospérer dans le contexte de crise que connaissent les Français et qui engendre tant de malheurs, grands et moins grands, la rend encore plus scandaleuse et plus détestable. Il est grand temps de se souvenir que la démocratie ne va pas sans modestie et sans frugalité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** S'interroger sur les remèdes, c'est évidemment réfléchir aux mesures qu'il convient de prendre. Faut-il le faire maintenant ou attendre des temps plus calmes ? A titre personnel, il me semble plus raisonnable de le faire, assez rapidement.

D'abord, parce que, dans de tels domaines, avouons-le, différer, c'est souvent renoncer. Ensuite, parce que les faits que nous vivons projettent une vive lumière sur un certain nombre de questions qu'il convient de se poser. Si on laisse le temps s'écouler, cette lumière s'affaiblira et l'oubli viendra, banalisant les différentes questions sur lesquelles les projecteurs de l'actualité sont braqués. Enfin, disons-le, il me semble que l'esprit public a besoin d'être rassuré. Il ne faut pas le décevoir.

N'hésitons donc pas à dire, puisque c'est évident, qu'il y a, entre autres choses, un problème de relations entre les entreprises, spécialement les plus grandes, et les hommes publics, ...

**M. Robert Pagès.** Pas tous les hommes publics !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** ... en particulier à l'occasion de la passation des marchés, que l'on rend d'ailleurs impraticable à force de précautions qui semblent cependant illusoire. Il faut donc y penser.

Il existe également un problème de l'instruction, de son juge, de son secret et du respect de la présomption d'innocence.

**MM. Guy Allouche et Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Sont-ils encore compatibles et dans quelles conditions ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous présenterons un amendement sur ce point !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Il y a, enfin, le problème de la discipline du parquet et des interventions ministérielles dans les poursuites. En effet, rien ne nous garantit que les ministres de la justice de demain ne reviendront pas à des errements dont vous avez su nous préserver, monsieur le garde des sceaux.

En ce qui concerne l'instruction, la commission des lois a pris une initiative qu'elle poursuit activement. Les autres points appellent d'autres initiatives. J'exprime simplement le vœu, à titre personnel, qu'elles soient prises par qui de droit et qu'elles ne soient pas trop longtemps différées.

La justice ne connaît pas seulement ces problèmes ; elle en connaît d'autres, d'une portée plus générale et, me semble-t-il, plus grave. C'est le problème de la délinquance « classée sans suite », de l'accès trop difficile à la justice pour les petits litiges, de la prolifération du contentieux administratif, des prisons. Il s'agit, de surcroît - et je m'étais permis de le rappeler voilà un an, lors de la présentation de votre budget - de cette lenteur incompatible avec les rythmes de la vie moderne.

C'est, au total, une grande soif de justice, qui n'est rien d'autre que le passage de l'état de droit du niveau des discours, où nous l'avons connu pendant très longtemps, au niveau des attentes concrètes de citoyens de mieux en mieux informés, et donc de plus en plus exigeants.

Il faut avoir constamment présents à l'esprit les résultats du sondage effectué en 1991 à la demande de la commission d'enquête sur les fonctionnements des juridictions judiciaires, sur l'initiative de nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis. Ce sondage a montré que la justice était le service public qui décevait le plus l'attente des Français. En effet, 78 p. 100 d'entre eux avaient indiqué ne pas lui faire confiance alors qu'ils étaient un peu moins nombreux à critiquer les partis politiques, les administrations et les syndicats qui, généralement, ne sont pas très bien considérés.

Il n'y a pas de raison de penser que les choses ont évolué depuis, alors que la justice - vous le rappeliez - connaît cette inflation de demandes que vous signaliez tout à l'heure.

Des chiffres ont été cités. Le nombre de procès civils croît de 4 p. 100 à 5 p. 100 par an. L'augmentation est du même ordre en matière administrative. Cette croissance de contentieux a lieu à tous les niveaux et en dépit des mesures prises pour sanctionner les procédures abusives, du moins devant les juridictions civiles.

S'agissant des juridictions pénales, nous ne disposons pas de statistiques fiables puisque, par définition, la partie immergée de l'iceberg est constituée par les classements sans suite. Faut-il, comme le font quelquefois de bonnes âmes, s'apitoyer sur cette situation ? Si l'on prend un peu de distance, on s'aperçoit que l'inflation qualitative et quantitative de la demande de justice n'est que l'un des aspects de la tendance générale de nos sociétés qui les conduit à souhaiter plus de santé, plus d'enseignement, plus d'information, plus de logements, plus d'équipements de toutes sortes, enfin, plus de culture.

Dans ces derniers domaines, les demandes ont été généralement mieux satisfaites dans le passé parce qu'elles étaient mieux ressenties et que la pression était plus forte. En matière de justice, on s'est trop longtemps contenté - les responsabilités sont partagées - de « bricoler » vaille que vaille, périodiquement, un système conçu à une époque où la résignation était considérée comme une vertu, ce qui n'est plus le cas.

Monsieur le garde des sceaux, en posant le problème dans son entier à travers les trois projets de loi dont nous sommes saisis, et après avoir fort heureusement réformé notre système juridique quant au statut des magistrats et à la responsabilité pénale des ministres - vous avez déjà beaucoup fait en ce domaine - vous avez le grand mérite d'ouvrir largement le débat et de provoquer une prise de

conscience. Sans doute les moyens dont nous disposons en ces temps de maigres recettes et de salutaires contraintes - je suis en effet de ceux qui considèrent ces contraintes comme très salutaires - ne permettent-ils pas d'attendre des miracles. M. Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances, vous en parlera tout à l'heure.

Ce programme n'en est pas moins porteur de progrès et d'espérances pour tous ceux qui ne méconnaissent pas l'état réel dans lequel se trouve la justice.

Est-ce à dire que nous sommes enthousiasmés par les mesures très diverses, voire quelque peu hétéroclites, qui nous sont proposées ? Ce serait peut-être aller un peu loin. Je dois à la vérité de dire qu'il n'en va pas tout à fait ainsi.

Une première lecture nous a un peu donné l'impression que ces projets de loi visaient essentiellement à régler un problème d'ordre quantitatif : il fallait avant tout accélérer à tout prix, même au prix de simplifications peut-être un peu hasardeuses, le processus judiciaire. Monsieur le garde des sceaux, je ne veux pas caricaturer votre démarche ; néanmoins, si vous me permettez de l'illustrer,...

**M. Guy Allouche.** Vous pouvez !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** ... je me référerai à Montesquieu, qui se plaignait de ces procédures trop simplifiées qui rapprocheraient la justice du système fâcheusement appliqué dans la Turquie de son temps, dont il disait : « On termine promptement, d'une façon ou d'une autre, toutes les disputes. La manière de les finir est indifférente, pourvu qu'on finisse. Le bacha, d'abord éclairci, fait distribuer, à sa fantaisie, des coups de bâton sur la plante des pieds des plaideurs, et les renvoie chez eux. »

Chacun saura reconnaître le vrai au travers du ridicule ! Ce n'est évidemment pas, caricature mise à part, dans cet esprit-là que la commission des lois, comme vous-même, monsieur le garde des sceaux - j'en suis convaincu (*soupires*) - veut faire avancer la justice. Elle veut le faire dans le respect des principes.

Mais il convient de distinguer les principes qui doivent être respectés et revivifiés périodiquement et les recettes auxquelles on a recours, selon les époques et les circonstances, pour mettre ces principes en application.

A cet égard, je prendrai l'exemple de la collégialité. La commission des lois n'ignore pas qu'elle a été l'un des dogmes de la justice pendant longtemps. Admettons qu'elle devait tout de même s'entendre différemment au temps de Montesquieu, qui y tenait beaucoup ; mais c'était le temps de la vénalité des charges et des épices. Or nous sommes au temps de l'école nationale de la magistrature, et ce ne sont donc plus tout à fait les mêmes magistrats auxquels nous avons affaire.

Une lecture plus approfondie et plus réfléchie des projets de loi qui nous sont soumis nous a permis de constater qu'ils comportaient en fait des avancées qualitatives dont l'avenir montrera certainement qu'elles sont importantes. Il en est ainsi de la reconnaissance du pouvoir d'injonction et d'astreinte aux tribunaux administratifs - c'est une petite révolution dans nos habitudes - de l'amélioration du traitement de la délinquance juvénile, de l'introduction d'une souplesse absolument indispensable dans la gestion des personnels. A cet égard, nombre de personnes auditionnées par la commission des lois ont déclaré que, si les effectifs des juridictions étaient au complet, les choses se passeraient à peu près bien, mais

qu'il manquait souvent 20 p. 100 de l'effectif, et ce pour les raisons que vous connaissez, monsieur le garde des sceaux.

Il en est ainsi également du recrutement de magistrats à titre temporaire - nous pensons que l'on peut en attendre des résultats positifs - ou d'assistants pouvant aider dans les juridictions et, enfin, de la réduction du nombre des affaires classées sans suite.

Le rapport de la commission des lois présente les trois textes, sous réserve de l'avis de la commission des finances sur le projet de loi de programme. C'est donc un rapport unique, qui n'a d'ailleurs été possible - il convient de le souligner - que grâce au travail de défrichage remarquable accompli par l'Assemblée nationale, travail auquel je tiens à rendre hommage.

Le nombre des dispositions est tel que je ne chercherai pas à les énumérer ni à les traiter toutes. Ce serait impossible, car je dépasserais alors de beaucoup le temps de parole qui m'est imparti.

Je m'en tiendrai donc aux deux points - vous les avez d'ailleurs évoqués, monsieur le garde des sceaux - sur lesquels la commission des lois s'est penchée plus particulièrement et sur lesquels elle propose des mesures relativement nouvelles par rapport, d'une part, aux textes du Gouvernement, et, d'autre part, aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. La commission des lois estime en effet que ce sont peut-être les points les plus importants des projets de loi.

Il s'agit de ce que vous avez appelé les juges de paix et la transaction pénale.

Il ne peut, semble-t-il, pas être question d'augmenter le nombre des magistrats. Les avis sont partagés à cet égard. Est-ce une question de financement ou un choix délibéré ?

Certains d'entre nous pensent qu'il importe de toute façon de ne pas augmenter massivement le nombre des magistrats.

A titre personnel, je reste tout de même persuadé que, si les moyens budgétaires existaient, ce serait là la manière la plus saine et la plus normale de résoudre nos problèmes. Mais comme ces moyens n'existent pas, il faut bien envisager d'autres solutions.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous proposez donc de recourir à des hommes de la société civile remplissant des conditions auxquelles nous pouvons souscrire - ce sont celles de l'accès direct à la magistrature - de les dénommer « juges de paix » et de les intégrer complètement, sans aucune originalité particulière, dans les tribunaux d'instance, dont ils pourraient assurer jusqu'à la moitié des audiences. Excusez du peu !

Ramenée à sa véritable dimension, cette disposition n'est pas surprenante par rapport à notre système actuel, puisqu'une grande partie de la justice est rendue par des non-professionnels, par des personnes qui ne sont pas magistrats, puisqu'elles ne sont pas issues de l'école nationale de la magistrature : les conseillers prud'hommes, les juges consulaires et les jurés de cours d'assises.

Ajoutons à cela un précédent qui doit vous toucher, monsieur le garde des sceaux : en 1970, M. Pleven avait déjà proposé un plan quinquennal pour la justice, prévoyant le recrutement de magistrats à titre temporaire. Reconduit, ce recrutement est d'ailleurs encore possible jusqu'en 1995. Je ne sais pas très bien pourquoi il n'y est pas davantage recouru. Est-ce par manque de candidats ? Il s'adresse en effet surtout à d'anciens professionnels du

droit ayant cessé leur activité. Peut-être une réelle volonté d'application a-t-elle fait défaut, ce qui est sans doute regrettable.

En tout cas, comme vous l'avez signalé en voulant bien manifester votre accord, monsieur le garde des sceaux, la commission des lois propose de procéder effectivement à de tels recrutements, mais en limitant au quart la part de l'activité des tribunaux d'instance que ces magistrats pourront assurer, de manière à ne pas dénaturer cette juridiction dont la mission nous paraît tout à fait importante. Ce sont en effet des magistrats de terrain.

En revanche, en compensation en quelque sorte, la commission des lois propose - certains, et non des moindres, notamment le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, l'avaient d'ailleurs suggéré - d'entrer dans la voie de l'échevinage à l'échelon des tribunaux de grande instance, pour y préserver la collégialité.

Comme l'ensemble des praticiens, je considère qu'il est bon que, dans une formation de trois juges, l'un des trois juges ait une optique différente, celle d'un homme de la société civile, qui diffère du point de vue professionnel de la justice.

Telles sont, sur ce point, les propositions de la commission des lois. Elle vous demande évidemment de renoncer à la dénomination « juge de paix », qui n'est pas compatible avec le schéma que nous vous proposons. De toute façon, nous pensons que, si la référence à des juges de paix aurait pu, dans un premier temps, satisfaire à une certaine attente du public, cette dernière aurait été cruellement déçue le jour où l'opinion aurait découvert que les juges en question, s'intégrant complètement dans les tribunaux d'instance, n'avaient aucune compétence spécifique, qu'ils assumaient comme d'autres les fonctions de juge de tribunal d'instance et que, si des juges de paix avaient peut-être été créés sur le papier, la justice de paix n'avait pas réellement été reconstituée.

Il vaut mieux éviter ce genre de méprise. D'ailleurs, la sagesse est de ne pas donner de nom à ces magistrats. Pourquoi, en effet, leur en donner un ? Il n'est pas souhaitable que les plaideurs aient en face d'eux des magistrats de différentes catégories.

Il s'agira donc de juges innommés, et c'est seulement pour la clarification de la présentation du texte que nous avons eu recours, dans l'intitulé, à la notion de « magistrats recrutés à titre temporaire », qui reprend, de manière à ne pas procéder par novation, la terminologie adoptée par M. Pleven, lorsqu'il occupait vos fonctions actuelles.

La commission des lois propose également, dans la ligne ouverte par les réflexions du rapport annexé à la loi de programme, d'instituer des assistants de justice recrutés pour une durée limitée - il ne s'agit pas d'en faire un corps permanent - parmi les titulaires d'une maîtrise en droit en début de carrière ou même n'étant pas encore entrés dans la carrière. Nous sommes persuadés - les auditions auxquelles la commission des lois a procédé nous en ont convaincus - qu'ils apporteraient une contribution utile dans les différentes juridictions où ils seraient placés.

L'autre point sur lequel la commission des lois a encore plus innové par rapport non à la commission des lois de l'Assemblée nationale, mais au vote de cette dernière concerne ce que vous avez dénommé la « transaction pénale », monsieur le garde des sceaux, agitant peut-être ainsi un chiffon rouge auquel la commission des lois, avec la sagesse qui la caractérise, a renoncé.

Le projet de loi prévoyait un dispositif qui n'est pas tellement différent – soyons honnêtes ! on a tendance un peu à le caricaturer – de ce que la commission des lois propose aujourd'hui. Ce qui est certain, c'est que les députés y ont vu de graves dangers.

Selon eux, la transaction pénale, dès lors qu'elle ne devait conduire qu'à une amende, pouvait être une justice de classe, créant une justice à deux vitesses : il y aurait, d'une part, ceux qui pourraient, en quelque sorte, acheter l'impunité et, d'autre part, ceux qui ne le pourraient pas, faute de moyens financiers.

Par ailleurs, le développement de la transaction pénale priverait l'Etat de l'exercice de l'une de ses prérogatives régaliennes essentielles, celle de rendre la justice, et créerait un sentiment d'impunité.

Ensuite, ce sentiment d'impunité irait de pair avec un risque d'atteinte à la présomption d'innocence. Il est un peu théorique de croire que des personnes à qui l'on proposerait la transaction pénale renonceraient à une présomption d'innocence qui, en ce qui les concerne, serait, me semble-t-il, tout à fait théorique.

Enfin, et surtout, ce mode d'extinction de l'action publique ferait fi de la situation de la victime, qui, peut-être, n'était pas traitée d'une manière tout à fait complète dans le projet de loi que vous nous aviez soumis.

La commission des lois a estimé qu'il fallait reprendre ce problème à la base. Elle n'a pas voulu, en effet, ignorer ce fait énorme et scandaleux des classements sans suite, qui s'élèvent à 76 p. 100 ; si l'on retire les affaires non élucidées, cela représente, en 1992, 47 p. 100 des affaires pour lesquelles les coupables sont connus. La proportion est énorme !

Un procureur général que nous avons entendu en commission nous a indiqué que, selon son estimation, si l'on tient compte des plaintes qui ne sont pas déposées, des particuliers qui ne veulent plus se déranger, des personnes morales qui ne veulent pas non plus déposer de plainte parce que cela ne sert à rien et que cela prend un temps inutile, 10 p. 100 seulement de la délinquance font l'objet de poursuites. Tel est l'avis d'un professionnel. Bien entendu, personne ne possède de chiffres exacts dans ce domaine ; mais il est certain que nous sommes dans une situation insupportable – vous l'avez d'ailleurs dit, monsieur le garde des sceaux. Pendant le week-end, nous avons tous pu entendre les comptes rendus journalistiques de ce qui se passe place de Stalingrad, à Paris. C'est véritablement effrayant ! Or, ce n'est pas loin ! Nous sommes dans une insécurité permanente et presque institutionnalisée. Et naturellement, nous éprouvons un très fort sentiment d'impunité pour les coupables.

Il faut sortir de cette situation, et le réalisme oblige à imaginer une procédure adaptée à ce type de délinquance. En effet, personne ne peut croire sérieusement qu'elle serait traitée d'une manière convenable par les tribunaux correctionnels, déjà engorgés par des audiences qui, rappelons-le, durent très fréquemment de quatorze heures à vingt-deux heures – on a même parlé de deux heures du matin !

Telle est la situation. Alors, ne comptons pas sur les audiences correctionnelles pour évacuer ce contentieux.

Par conséquent, puisque le problème se pose au niveau de la décision de classement, puisque cette décision appartient au procureur de la République, puisque celui-ci l'exerce d'une manière totalement discrétionnaire et puisqu'il s'agit tout de même d'un magistrat au sens plein du terme, on ne peut sérieusement parler d'un recul de la justice quand il est envisagé de confier à ce pro-

cureur un pouvoir de sanction simplifié, considéré comme une alternative non à la poursuite correctionnelle, mais au classement sans suite.

Considérant, avec la sagesse qui lui est habituelle, qu'entre deux maux il convient de choisir le moindre la commission des lois vous propose une nouvelle procédure sous une dénomination qu'elle a estimée plus correcte, moins provocatrice et plus en relation avec notre tradition juridique et avec notre terminologie habituelle, à savoir la « composition pénale ». N'avons-nous pas déjà connu les « amendes de composition » ? Ce terme nous paraît, tout en disant bien ce qu'il veut dire – nous l'avons étudié sérieusement – mieux intégré dans la terminologie à laquelle nous sommes habitués et moins provocateur. Et, selon nous, le législateur ne doit pas être provocateur.

Le dispositif qui vous est proposé nous paraît préserver à la fois l'autorité judiciaire, l'égalité des citoyens et les intérêts des victimes.

Nous protégeons l'autorité judiciaire en précisant que le procureur ne devra recourir à cette procédure que si elle est susceptible de mettre fin aux troubles résultant de l'infraction, de prévenir le renouvellement de celle-ci et d'assurer, s'il y a lieu, la réparation du dommage causé à la victime.

Nous assurons l'égalité des citoyens en envisageant non seulement la possibilité de recourir à des amendes, qui, étant plafonnées, peuvent être très faibles, mais aussi à des activités d'intérêt général.

Enfin, nous préservons les intérêts des particuliers, et notamment des victimes, par un mécanisme qui est un peu trop complexe pour que je l'expose à cet instant de mon propos, mais sur lequel nous reviendrons.

Dans la mesure où il fonctionnera – et il faut souhaiter que tel sera le cas – ce système sera certainement plus satisfaisant et plus protecteur pour les victimes que le classement sans suite et il est donc permis d'affirmer que la situation de la victime s'en trouvera améliorée.

On nous fera, bien entendu, valoir que le dispositif envisagé n'est pas simple, mais il présente le minimum de complexité et nous l'avons allégé au cours de réunions de travail auxquelles vos collaborateurs se sont prêtés – je tiens à cet égard à leur rendre hommage – avec beaucoup de compétence et de disponibilité.

Ainsi définie, la composition pénale ne peut répondre qu'à des hypothèses simples, mais ce sont les plus nombreuses. Dès lors que surviendront des éléments de complexité, soit dans les faits, soit dans la pluralité des délinquants, soit dans les problèmes tenant aux victimes, le procureur aura sans aucune doute la sagesse de ne pas recourir à cette procédure et de citer la personne poursuivie devant le tribunal correctionnel, plus apte à gérer cette complexité.

Une certaine marge d'appréciation doit être préservée et il faut considérer que cette nouvelle procédure de composition pénale aura un caractère expérimental. De plus, il est tout à fait certain que sa fortune variera selon les magistrats et selon les situations.

Je me garderai de préjuger les effets de sa mise en œuvre, mais je crois que nous parviendrons ainsi à limiter les classements sans suite.

Enfin, nous avons cru préférable de viser non tous les délits punissables de trois ans ou moins d'emprisonnement – il aurait alors fallu exclure du dispositif de nombreux délits ne pouvant pas faire l'objet d'une transaction ou d'une composition – mais seulement certains d'entre

eux. Nous avons ainsi fait la liste de ceux qui peuvent bénéficier – si j'ose dire – de cette procédure et qui concernent en pratique la petite délinquance.

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les orientations de la commission des lois sur deux points essentiels de ce projet. Il en est d'autres, bien sûr, puisque les textes qui nous sont soumis sont riches de dispositions quelquefois importantes, mais nous y reviendrons au cours du débat.

Quoi qu'il en soit, nous avons la conviction que, jointes à l'effort financier qui nous est annoncé et dont nous parlerons dans quelques instants, ces dispositions sont de nature à apporter une réelle amélioration au cours de la justice dans les années à venir. Cette préoccupation nous a guidés nous aussi : il s'agit de faire en sorte que les Français retrouvent une plus grande confiance dans la justice de leur pays, parce que c'est notre justice, et que c'est notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis.

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, dans un souci de partage harmonieux des tâches, la commission des lois du Sénat a bien voulu s'en remettre à la commission des finances pour l'examen de la programmation des moyens de la justice.

Je tiens à remercier, à cet égard, M. Jacques Larché, président de la commission des lois, ainsi que M. Pierre Fauchon, son rapporteur, qui ont facilité cette collaboration et qui l'ont rendue, pour ce qui me concerne, fort agréable et très fructueuse.

Bien qu'étant d'une essence différente des réformes fondamentales de statut, d'organisation et de procédure que vous venez de nous exposer, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, le projet de loi de programme relatif à la justice mérite lui aussi une attention toute particulière, à trois titres principaux au moins.

Tout d'abord, c'est la première fois, depuis l'apparition de la crise de la justice, qu'une programmation des moyens est proposée au Parlement pour la justice elle-même, alors que, nous le savons, cette programmation était très attendue, et depuis longtemps, tant dans les juridictions que dans les prisons.

Lors des auditions publiques du 5 octobre dernier, un représentant des avocats nous a même mis en garde contre ce qu'il a appelé un « mai 68 de la justice ». Je crois donc que le premier mérite de ce projet de loi est d'apporter une réponse, même imparfaite, même incomplète, à cette angoisse profonde.

Le deuxième mérite de cette programmation est d'intervenir dans le contexte d'une maîtrise drastique des finances publiques qui a été elle-même programmée.

Il n'est pas sans signification de pouvoir afficher une enveloppe supplémentaire de moyens pour la justice alors que les dépenses de l'Etat ne devront pas progresser plus vite que la hausse des prix jusqu'en 1997. J'y vois l'affirmation indéniable et concrète d'une priorité, même s'il est vrai que cette priorité ne peut pas s'affirmer dans toute son amplitude du fait de l'absolue nécessité qu'il y a à réduire les déficits publics.

Le troisième mérite de ce projet de loi de programme est de constituer un volet financier d'un projet plus large qui comporte l'ensemble des réformes dont notre

commission des lois est saisie. Recentrage des tâches du juge, renforcement de ses moyens, développement des alternatives à l'incarcération, il y a là une volonté de permettre à la justice de négocier un véritable tournant en allégeant de façon raisonnée la tâche des juridictions et celle de l'administration pénitentiaire.

C'est à l'aune de ces réformes que doit être apprécié l'effort financier consenti dans la programmation, laquelle doit en même temps nous inciter – c'est un souhait que la commission des finances forme depuis longtemps – à la modernisation de la justice.

Monsieur le ministre d'Etat, comment pouvons-nous apprécier l'impact du présent projet de loi de programme ?

Dans son ensemble, tout d'abord, cette programmation, qui ne compte, on peut le regretter, ni les grandes implications informatiques nationales ni le fonctionnement, me paraît devoir être comparée aux cinq années antérieures. J'ai présenté cette comparaison dans mon rapport écrit, et elle me semble plutôt flatteuse.

En moyenne annuelle, ce sont 1,6 milliard de francs qui seront inscrits en autorisations de programme de 1995 à 1999, soit deux fois plus que l'effort réalisé entre 1989 et 1994.

De même, les renforcements d'effectifs atteindront le chiffre de 6 100, soit une amplification de 15 p. 100 par rapport à l'effort antérieur.

**M. Guy Allouche.** Ce sont des promesses !

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis.** Nous en parlons tout à l'heure !

L'effort réalisé en investissements est évident pour chacune des actions concernées : un peu moins d'un doublement pour les juridictions, un peu plus d'un doublement pour les prisons.

En ce qui concerne les emplois, l'accélération la plus nette est pour les services judiciaires, où l'effort est plus que doublé, alors que, pour le pénitencier, le ralentissement enregistré par rapport aux années antérieures est sans doute dû à l'achèvement du programme « 13 000 » au cours de ces dernières années.

J'ajoute que le projet de budget pour 1995 tient – et c'est de bon augure – les promesses de la loi de programme. En effet, il comporte un cinquième du total des autorisations de programme, même si les créations d'emplois prennent un peu de retard, vraisemblablement à cause du décalage naturel avec la réalisation des investissements. Peut-être pourrez-vous nous donner à ce sujet, monsieur le ministre d'Etat, un complément d'information, en particulier sur le calendrier de ces créations d'emplois.

Je voudrais maintenant essayer d'apprécier ce qu'apporte le projet de loi de programme à chacune des quatre actions traditionnelles du ministère de la justice.

Pour les services judiciaires, l'effort consenti en investissement est de 4,5 milliards de francs. Il représente plus de la moitié de l'effort total, et 70 p. 100 de cette somme seront consacrés à vingt-deux opérations du programme pluriannuel de la justice amorcé en 1992.

En ce qui concerne les emplois, l'effort est indéniable : 300 créations de postes classiques pour les magistrats, ce qui représente une progression de 45 p. 100 du nombre de postes, et 385 créations pour les greffes, soit une progression de 4,5 p. 100. L'effort est également important pour les rémunérations à la vacation de 800 juges de paix, ces juges que j'ai entendu qualifier

tout à l'heure de juges « innomés ». S'y ajoute la levée, dès 1995, de la mise en réserve de 185 emplois qui avait été imposée par le ministre du budget.

Ces moyens nouveaux s'accompagnent de réformes d'organisation. Elles sont exposées dans le rapport annexé au projet de loi, et certaines de ces mesures sont d'ailleurs incluses dans le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature et dans le projet relatif à l'organisation des juridictions et aux procédures juridictionnelles.

Mais il s'agit aussi - et je dirai surtout - de mettre en place des structures de gestion dans les cours d'appel et de réformer la carte judiciaire.

S'agissant de cette dernière réforme, qui paraît indispensable, pouvez-vous nous préciser, monsieur le garde des sceaux, dans quel délai pourront être suivies d'effet les orientations qui figureront dans le rapport présenté au Parlement ?

J'en viens à la question de savoir si les voies et moyens de la programmation répondent aux besoins de la justice judiciaire. Cette question appelle, me semble-t-il, une double réponse.

En ce qui concerne les investissements, même si l'effort est amplifié par rapport aux cinq dernières années, il ne suffira pas à la remise à niveau des juridictions, dont le coût semble pouvoir être estimé à plus de 10 milliards de francs, 2 milliards de francs devant être consacrés au seul palais de justice de Paris. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir si c'est l'ampleur de cette opération qui justifie qu'elle soit encore différée... mais jusqu'à quand, monsieur le ministre d'Etat ?

S'agissant des créations d'emplois, je rappelle que, selon le rapport Carrez, les besoins s'élèveraient à plus de 2 200 magistrats, à organisation et procédures inchangées.

Il me paraît personnellement inconcevable de gonfler ainsi le nombre de magistrats de plus d'un tiers en cinq ans. La création de 300 postes de magistrats et la rémunération de 800 juges de paix me semble plus judicieuse, parce qu'elle fait plus qu'accompagner les réformes d'organisation : elle les rend indispensables en même temps qu'elle les permet.

Ce qui me paraît important, à cet égard, c'est ce que, peut-être par abus de langage, j'appelle la « révolution des mentalités » qui me semble s'amorcer dans le monde judiciaire : un rapport fait enfin publiquement le point, depuis janvier, sur la carte judiciaire et ses déséquilibres. Enfin, la Chancellerie effectue un vrai travail d'évaluation des tâches de ses magistrats et de ses agents de greffes.

Il y a là, monsieur le ministre d'Etat, de véritables avancées, qui vont permettre de faire progresser le débat public et sur lesquelles vous pourrez sans doute nous apporter plus de détails.

Qu'en est-il de la programmation relative à l'administration pénitentiaire ? Elle se traduit par trois milliards de francs en autorisations de programme, dont 70 p. 100 permettent la construction de 4 000 nouvelles places, soit une augmentation nette de 6 p. 100 des capacités, et la création de 3 920 emplois, les effectifs croissant ainsi de près de 17 p. 100.

L'effort consenti est comparable à celui, déjà important, qui a été accompli ces dernières années, puisqu'il est marqué par l'arrivée à terme du « programme 13000 ». Mais, là encore, à politique pénale inchangée, il semble que les besoins auraient été de 15 000 places nouvelles, compte tenu de l'augmentation régulière de la population carcérale.

Vous avez donc fait le pari de l'alternative à l'incarcération, avec un effort particulier en direction du milieu ouvert, pour lequel les effectifs sont presque doublés : actuellement, 789 agents assurent l'encadrement de 100 000 personnes par an.

Ce pari, monsieur le garde des sceaux, peut se révéler plus difficile que prévu à tenir, tant me paraissent grandes les réticences à l'égard de certaines mesures, notamment de celles qui étendent les pouvoirs du juge d'application des peines et assouplissent le régime de la libération conditionnelle pour les peines de courte durée.

Il me semble que vous êtes, au fond, confronté aux contradictions d'une société qui refuse à la fois de payer pour des prisons nouvelles et d'assouplir l'application des condamnations.

Les parlementaires que nous sommes doivent en être les premiers conscients et vous être reconnaissants du courage dont vous avez fait preuve en posant clairement ce problème devant la représentation nationale, l'invitant ainsi à opérer des choix certes difficiles mais inéluctables.

Quelle justice, avez-vous dit, voulons-nous pour la société française ? La question est en effet posée, et la loi de programme doit apporter un début de réponse.

Le troisième volet de la loi de programme est consacré aux juridictions administratives, qui sont gérées, bien gérées d'ailleurs, par le Conseil d'Etat.

L'effort de programmation est bien supérieur à celui qui avait été accompli au cours des cinq dernières années. Il est d'ailleurs très justifié pour des juridictions qui sont confrontées, depuis dix ans, à une progression annuelle des contentieux de l'ordre de 8 p. 100. Des progrès considérables restaient à accomplir en matière de productivité après la réforme du contentieux intervenue en 1987. Ces progrès ont été réalisés et il semble difficile d'espérer réduire encore les délais moyens de jugement qui sont de près de deux ans en première instance.

Au-delà des vingt et une créations de postes de magistrats par an, le Conseil d'Etat avait demandé le recrutement de quinze magistrats en surnombre pour la résorption de ses stocks. Il a obtenu, fort heureusement, satisfaction et il faut saluer le réalisme de cette mesure qui avait d'ailleurs été vivement préconisée en 1992 par nos collègues MM. Haenel et Arthuis, lors des travaux de la commission de contrôle du Sénat.

Toutefois, seuls deux cents emplois d'agents de greffes sont prévus dans le projet de la loi de programme. Ce chiffre n'est pas suffisant pour permettre aux juridictions administratives de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

Je formulerai la même remarque en matière d'investissements. La création de quatre juridictions, pour un coût plafonné à 100 millions de francs, pourrait laisser craindre une mise à contribution des collectivités locales. Mais peut-être pourrez-vous les rassurer sur ce point, monsieur le garde des sceaux.

On mesure donc les difficultés qui attendent encore ces juridictions administratives auxquelles les moyens restent encore trop comptés.

Monsieur le ministre d'Etat, je dois vous dire à ce propos que la commission des finances a souhaité fixer un objectif d'un an aux délais moyens de jugement des juridictions administratives.

J'aimerais connaître votre sentiment sur le bien-fondé d'un tel objectif. Je vous signale qu'il figurerait dans les dispositions relatives aux juridictions d'ordre judiciaire, alors que le rapport annexé n'en prévoyait pas pour les

juridictions administratives. Il a donc semblé souhaitable à la commission des finances qu'un objectif soit clairement fixé.

Qu'en est-il, enfin, de la protection judiciaire de la jeunesse, action pour laquelle le projet de loi de programme consent un effort tout particulier ? Il prévoit 400 millions de francs et 400 emplois qui permettront une progression de plus d'un tiers des capacités d'hébergement et de près de 7 p.100 des effectifs.

Il s'agit là, incontestablement, d'un encouragement vis-à-vis d'une structure judiciaire qui s'est longtemps considérée comme mal aimée au sein de la justice.

Toutefois, c'est sans doute pour cette politique que se pose de la manière la plus aiguë un problème d'évaluation : quels sont les véritables besoins pour les cinq années à venir, compte tenu de la montée de la délinquance juvénile, que vous avez signalée et que nous constatons tous dans nos villes, des nouveaux moyens de la politique de la ville, des options qui seront prises par les juges des enfants, de la répartition des compétences et des moyens entre l'Etat et les départements ?

La PJJ, la protection judiciaire de la jeunesse, a eu le mérite de faire un travail d'inventaire de ses moyens l'an dernier à travers des schémas départementaux, mais elle souffre certainement de trop nombreuses incertitudes. Le projet de loi de programme a le mérite, quant à lui, d'assurer une stabilité de flux de créations d'emplois dans un domaine où la demande pourrait être extensible à l'infini ; il garantit à la PJJ une capacité minimum de 1 850 places d'hébergement pour les cas les plus difficiles.

En conclusion, trois observations s'imposent sur ce projet de loi de programme.

En premier lieu, il faut saluer la tangibilité de l'effort budgétaire consenti, même s'il devra être complété sur certains points, ce qui amènera d'ailleurs la commission des finances à proposer de modérer certaines formules utilisées par les rédacteurs du texte - je pense au rapport annexé - et ce à travers les amendements qu'elle a déposés.

La deuxième observation porte sur le caractère concret de cette programmation ; autant qu'il a amené la Chancellerie à faire un travail d'inventaire, ce projet de loi de programme doit amener à présent les pouvoirs publics à réfléchir enfin sur les tâches qu'il faut confier à la justice et sur les réformes qui s'imposent, compte tenu des moyens que nous sommes en mesure de lui allouer.

Troisième et dernière observation, cette programmation doit appeler le Gouvernement et le législateur à ne plus tomber désormais dans l'écueil que j'ai osé qualifier de « légèreté » et qui consiste à adopter des lois qui demandent beaucoup trop à la justice sans la doter des moyens correspondants. Mais elle doit aussi éclairer les débats à venir sur les juges « à titre temporaire » - comme l'a dit M. Pierre Fauchon - sur ce qui était la transaction pénale et qui pourrait devenir la composition pénale, enfin, sur l'alternative à la prison.

En période de maîtrise des finances publiques, la limitation des moyens doit conduire, au cours des débats publics, à arrêter des choix plus clairs, à appeler au courage pour trancher entre plusieurs solutions dont aucune n'est idéale.

En conclusion, je ferai observer, monsieur le ministre d'Etat, que le projet de loi de programme invite le Parlement à rester vigilant. J'ai cru comprendre que la Chancellerie estime à 300 millions de francs environ par an les moyens de fonctionnement associés aux investissements et aux emplois prévus dans ce projet de loi de programme.

Seront-ils assurés au cours des budgets à venir ? La régulation budgétaire, qui s'affranchit sans vergogne des options du Parlement,...

**M. Guy Allouche.** Très bien !

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis.** ... n'entamera-t-elle pas l'ampleur de ce programme pluriannuel...

**Mme François Seligmann et M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très juste, très bien !

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis.** ... à travers des procédures telles que le gel des emplois dont le Parlement est simplement informé ?

Dès la discussion du projet de loi de finances pour 1995, ce droit de suite devra s'exercer. A cet égard, vous pourrez compter sur la commission des finances et son rapporteur.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle a déposés, la commission des finances vous propose, mes chers collègues, d'adopter ce projet de loi de programme. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

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

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il est de tradition que la commission des lois du Sénat entretienne avec tous les gardes des sceaux des relations étroites et confiantes.

Monsieur le ministre d'Etat, vous vous souvenez sans doute que, lors de l'un des premiers entretiens que nous avons eus ensemble, je m'étais permis, au nom de la commission, de vous dire, et vous en étiez convenu, qu'un effort considérable au profit de la justice était nécessaire. Nous l'attendions donc de vous. Cet effort devait, au-delà des moyens, permettre de mieux assurer la justice au sein de notre société, tant par les hommes qui la servent que par la finalité à laquelle elle doit répondre.

Permettez-moi de vous rappeler en cet instant deux oublis.

Le premier concerne une question purement subalterne mais extraordinairement importante : le décret sur les préséances. En effet, dans les hiérarchies locales, départementales et régionales, n'est pas accordée aux magistrats la place qui devrait être la leur. Je vous l'avais dit, je vous l'ai répété et, pour autant, rien n'a changé.

Le second - je sais que vous êtes d'accord - est qu'il faudra bien un jour « sortir », si je peux employer ce terme, les magistrats de la grille indiciaire de la fonction publique. En effet, le corps des magistrats doit être dans l'Etat un corps à part, mieux traité qu'il ne l'est. Il n'est pas comparable de par ses fonctions et de par ses responsabilités aux autres corps de fonctionnaires. Il faut donc que sa spécificité ait une traduction financière qui fait aujourd'hui défaut et qui ne saurait être négligée.

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** En ce domaine, comme en beaucoup d'autre pour ce Gouvernement que nous soutenons et que nous continuerons à soutenir, le temps du bilan approche.

**M. Guy Allouche.** Eh oui !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Je poserai donc trois questions. Qu'a-t-il été fait ? Qu'allez-vous faire ? Que restera-t-il à faire ?

Ce qui a été fait est considérable. Les modifications constitutionnelles que nous avons votées sont d'une extrême importance. Elles ont porté sur la place de la justice dans l'Etat de droit.

Je rappelle que le Conseil supérieur de la magistrature est devenu le garant de l'indépendance judiciaire. C'était là une vieille revendication que l'on promettait de satisfaire depuis des années, et qui l'a enfin été.

La Cour de justice de la République a succédé à la Haute Cour de justice. Elle fonctionne, mais je voudrais dire avec beaucoup de prudence et beaucoup d'inquiétude que certaines qualifications qu'elle a retenues me paraissent infamantes et que ceux qui y sont soumis ont droit, au moins autant que d'autres, au respect de la présomption d'innocence. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

Que nous proposez-vous aujourd'hui ? Une loi quinquennale à objectif financier. Nous l'avons confiée à l'examen de nos collègues de la commission des finances et à son excellent rapporteur, M. Lambert.

Je souligne simplement à cette occasion, parce que le problème se pose quelquefois, combien il peut être facile, avec un minimum de bonne volonté, d'harmoniser les travaux de deux commissions en évitant les redondances et les discussions inutiles.

L'effort financier serait insuffisant. Peut-être ! Mais comment faire autrement ? Les ressources d'une collectivité ne sont pas infinies, nous le savons tous, et il est un moment où se pose le problème de l'allocation des ressources.

Je me rappelle avec une certaine inquiétude le temps où le déficit d'une seule entreprise nationale était, en un an, supérieur au budget de la justice. Je constate maintenant - je ne me livrerai pas à une mauvaise plaisanterie - que, pour compenser certains « trous d'air », on est obligé de donner à une autre entreprise nationale la quasi-totalité de la somme que l'on alloue annuellement à la justice pour fonctionner. S'y ajoutent les déficits à combler d'une entreprise d'électronique et d'informatique. On n'est donc pas loin des 50 à 60 milliards de francs, soit presque trois fois le budget de la justice. Soyons sérieux !

Tant que de telles erreurs seront commises, jamais des secteurs essentiels comme le vôtre ne bénéficieront de ce qu'ils sont en droit d'attendre, de la part qui doit leur revenir dans l'effort national.

**M. Philippe Marini.** Il faut privatiser !

**M. Guy Allouche.** Y compris la justice !

**M. Robert Pagès.** Pour vous enrichir un peu plus !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Monsieur Allouche, ne parlez pas...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ce n'est pas lui qui a commencé !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Non, c'est moi !

**M. Guy Allouche.** J'approuvais ce que vous veniez de dire !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Tout ce qui nous est proposé - et j'en viens à la seconde partie de mon exposé - peut se résumer ainsi : simplifier et accélérer l'accès à la justice.

Pour y parvenir, il ne faut pas hésiter à remettre en cause un certain nombre de règles et de principes, car nous sommes confrontés à un paradoxe. Dans ce domaine particulièrement sensible, dès que l'on réfléchit

sérieusement à une question on trouve un principe fondamental. Alors on se dépêche de remplir le trou que l'on a malencontreusement commencé à creuser.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Asseyons-nous dessus !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Il ne faut pas hésiter à le faire. Notre excellent rapporteur et ami M. Pierre Fauchon vous a fait part de ce que la majorité de la commission a cru pouvoir retenir ; je n'y reviendrai pas. Je dis simplement que, sur de nombreux points, il y aura une navette, la discussion demeurera ouverte.

Il s'agit d'abord, de l'extension du rôle du juge unique. Je suis personnellement un partisan déterminé du juge unique, et depuis longtemps.

Il s'agit ensuite de la meilleure gestion des commissions de surendettement. A titre personnel, j'affirme que cela ne m'effraierait pas de voir les juges débarrassés au maximum des interventions qu'on leur demande dans ce domaine.

Il s'agit aussi des interventions plus fréquentes du procureur de la République pour éviter que ne s'accroisse le nombre des affaires classées sans suite, qui constituent trop souvent un véritable déni de justice. Faut-il toutefois, alors que l'on recherche pour l'essentiel la simplification, compliquer de manière inutile le déroulement du procès par un recours systématique à la médiation qui sera soit coûteuse, soit à la charge du budget de l'aide juridictionnelle, dont mieux que personne vous connaissez les limites, monsieur le garde des sceaux ?

Vous savez qu'au-delà de ces propositions en apparence généreuses je tiens personnellement pour particulièrement inquiétante la naissance d'une profession de médiateur. Devenez médiateur en quinze jours ou en six mois, il vous en coûtera 5 000 francs, 10 000 francs ou 15 000 francs ! Et l'on verra un jour, avec les tendances que nous connaissons, des médiateurs de première classe ou hors classe qui interviendront dans le cours de la justice sans pour autant en faciliter l'exercice.

Maintenant, que nous reste-t-il à faire ? Je dirais simplement : beaucoup, mais moins que nous ne l'avions prévu avant que vous nous proposiez votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux. C'est déjà un progrès.

Pour avoir participé à nos travaux - nous y avons été très sensibles - vous savez combien nous préoccupe le respect de ces principes essentiels à notre Etat de droit que sont le secret de l'instruction et la présomption d'innocence. La commission des lois a commencé ses travaux. Elle a mis en place une mission d'information. Trouver des solutions est difficile. Pour des raisons diverses, qui nous sont apparues en toute clarté lors de nos débats, ces principes sont trop souvent devenus lettre morte. Il faut les restaurer dans leur pleine efficacité.

Qui est coupable de cette dérive ? Nombreux sont les responsables. Soyons très clairs. Il y a des juges. Il y a aussi la presse, qui dispose d'une loi d'impunité et qui n'hésite pas à dire - nous le savons tous - que son devoir est de violer le secret de l'instruction parce qu'elle a un devoir d'investigation. Il y a également la presse marchande : tel hebdomadaire double sa vente le jour où il publie un document particulièrement croustillant. Je l'avoue en cet instant - et j'espère que les travaux de notre mission d'information nous permettront de dégager des solutions qui ne doivent pas être hâtives - je ne suis pas sûr qu'il soit possible de revenir aux principes antérieurs sans modifier de façon fondamentale les règles et les principes de notre procédure pénale.

Lorsque j'évoque, dans mes entretiens, dans des conversations, ces quelques questions et que l'on me parle de révolution culturelle, je réponds qu'il faudra peut-être y venir. C'est en effet une révolution culturelle, mais l'Histoire nous a appris que mieux vaut faire soi-même la révolution, plutôt que d'autres la fassent pour votre compte et à votre place.

Monsieur le garde des sceaux, vous n'êtes pas un révolutionnaire ; je ne vous incite pas à la révolution ; je vous incite simplement à réfléchir aux moyens de l'éviter. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et indépendants, et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 66 minutes ;

Groupe socialiste, 53 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 44 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen, 33 minutes ;

Groupe communiste, 28 minutes.

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Je demande la parole.

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

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Monsieur le président, j'interviens dans le prolongement de vos propos relatifs à l'organisation de nos travaux.

Compte tenu des exigences tout à fait normales du Gouvernement, je vous propose de ne reprendre, en séance publique, la discussion des projets de loi relatifs à la justice qu'à dix-huit heures trente. Dans l'intervalle, la commission des lois se réunira à dix-sept heures, ce qui lui permettra de commencer à procéder à l'examen des amendements.

**M. le président.** Que pense le Gouvernement de cette suggestion ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je partage l'analyse de M. Larché. En effet, compte tenu du fait qu'une réunion du Gouvernement est prévue à dix-sept heures quinze et que, de toute façon, le Sénat ne peut pas reprendre ses travaux sur ces textes avant seize heures trente, la meilleure solution consiste à reporter la suite de la discussion à dix-huit heures trente.

**M. le président.** Le Sénat va donc poursuivre normalement ses travaux jusqu'à treize heures environ. A seize heures, sera prononcée l'éloge funèbre de notre regretté collègue Joseph Caupert. Ensuite, la séance sera suspendue et, pour accéder au souhait de la commission et du Gouvernement, elle ne sera reprise qu'à dix-huit heures trente.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Dans la suite de la discussion générale commune, la parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en 1991, une étude du CREDOC, le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, faisait apparaître que 71 p. 100 des Français - M. le rapporteur a même cité le taux de 78 p. 100 - estimaient que la justice fonctionnait

mal, voire très mal. Ce pourcentage ne semble pas avoir diminué depuis. Le sentiment commun, c'est que la justice est trop lente, trop chère, opaque, inégalitaire.

Dans l'introduction de leur rapport, MM. Haenel et Arthuis rappellent qu'un précédent rapport sénatorial avait résumé la situation dans son titre *Justice sinistrée : démocratie en péril*, soulignant que 60 p. 100 des concitoyens considèrent que c'est l'institution à réformer par priorité parce qu'elle est lente, coûteuse, complexe et inefficace.

Je pourrais multiplier les exemples d'interventions ou de rapports, qu'ils émanent des différentes organisations syndicales de magistrats ou d'avocats, de la Chancellerie ou de toute personne concernée par l'état de la justice dans notre pays. Ils font le même diagnostic.

Ce diagnostic, on le retrouve encore à propos des prisons qui sont surchargées, des services de la justice qui sont saturés, des magistrats qui ne peuvent traiter l'ensemble des dossiers faute de moyens humains et matériels, en bref, faute de moyens budgétaires.

Magistrats, avocats, justiciables et opinion publique dénoncent d'un seul cri le peu de cas que l'Etat fait de la justice et, en conséquence, le peu de moyens qu'il lui accorde.

Le montant des sommes consacrées à la justice parle d'ailleurs de lui-même. On l'a déjà dit, mais je le répète, car cela est significatif : le budget de fonctionnement de la justice est l'équivalent du budget de l'Opéra ! Sachez cependant que je n'ai rien contre le spectacle vivant ! Avec 22 milliards de francs, il représente moins de 1,5 p. 100 du budget de l'Etat.

Il est intéressant de rapprocher ces chiffres du programme pluriannuel d'équipement de la défense, soit 613 milliards de francs sur six ans et 21 à 23 p. 100 du budget de l'Etat.

La France consacre par habitant et par an 147 francs à la justice, alors que l'Allemagne y consacre 500 francs et la Grande-Bretagne 257 francs.

Face à cette situation, le Gouvernement présente un programme pluriannuel pour la justice composé d'un projet de loi organique modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature, d'un projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et d'un projet de loi de programme.

Avant de commencer l'examen des articles relatifs aux autorisations de programmes, j'entends déclarer que nous ne nous faisons que fort peu d'illusions quant à la réponse que M. le garde des sceaux nous fera sur les remèdes qu'il compte apporter aux dysfonctionnements et aux besoins flagrants de l'institution judiciaire.

En effet, alors que le Gouvernement semble estimer qu'il est pour lui indispensable de s'atteler aux problèmes que rencontre l'institution judiciaire tant sur le court que sur le moyen terme, alors que le Premier ministre précise qu'un Etat de droit ne peut supporter plus longtemps que son appareil judiciaire ne dispose pas de moyens financiers et humains qui lui permettent de remplir sa mission dans des conditions normales », l'ensemble, ou presque, des personnels concernés a légitimement déploré le fait que les trois textes soumis au Parlement n'aient pas fait l'objet d'une concertation préalable.

De plus, l'article 5 du projet de loi de programme relatif à la justice et soumis à l'Assemblée nationale en juillet dernier, qui ne l'a finalement pas retenu, est révélateur de la philosophie du Gouvernement et de son ambition quant aux moyens essentiels dont la justice doit disposer

pour la réalisation de sa tâche : 1 500 créations d'emplois étaient subordonnées à l'amélioration du recouvrement des amendes pénales !

J'en viens aux mesures envisagées dans le projet de loi de programme et dans le rapport qui y est annexé.

Dans les cinq ans à venir, 8,1 milliards de francs seront consacrés aux investissements et 6 100 emplois seront créés. Cela ne correspond finalement qu'à une augmentation moyenne du budget de 7 p. 100 l'an et à la création de 1 000 emplois de plus par rapport à ceux qui ont été créés entre 1990 et 1994. En effet ; ces 6 100 emplois sont à répartir sur une période de cinq années. Cela veut donc dire non pas que l'on va créer 6 100 emplois de plus en 1995, mais bien que l'on va en créer seulement 1 000 de plus que ce qui est nécessaire pour assurer le renouvellement, voire l'extension, que la situation aurait impérativement exigé.

S'agissant des moyens, le projet de loi de programme se limite, comme je vous l'ai indiqué, à 8,1 milliards de francs répartis de la façon suivante : 4,5 milliards de francs pour le patrimoine judiciaire et 3 milliards de francs pour une « politique pénale plus efficace », ce qui se traduit par 4 180 places de prison - à raison de 400 000 à 500 000 francs la place - dont deux centrales pour détenus difficiles et 180 places pour les grands délinquants, 1 200 places de semi-liberté et 3 920 emplois, dont 768 créations de postes pour renforcer l'encadrement des détenus en milieu ouvert.

Un tiers des emplois annoncés serviront à l'accompagnement de cette extension du parc carcéral qui suit la logique d'augmentation incessante du nombre des détenus.

En même temps que la durée moyenne de détention a grandi, le nombre de détenus est passé de presque 27 000 en 1974 à 57 427 aujourd'hui. Le nombre total de places étant de 49 300, le taux d'occupation a dépassé 115 p. 100. M. le garde des sceaux le disait lui-même lors de son audition devant la commission des lois, il y aura sans doute 70 000 détenus en l'an 2000.

Pourtant, chacun le sait, la prison n'est pas la bonne solution pour lutter contre la délinquance, notamment celle des mineurs. L'option du « tout carcéral » a montré ses limites, monsieur le ministre d'Etat. En outre, c'est ce qui est plus grave, elle va à l'encontre d'une politique de prévention et de réinsertion, lesquelles sont plus que jamais nécessaires.

La modeste création de 400 postes pour la protection judiciaire de la jeunesse, la PJJ, met en exergue les choix politiques du Gouvernement, choix auxquels nous ne pouvons pas souscrire. Le projet vise en effet à transformer les personnels de la PJJ en simples exécutants de la décision pénale, pour mettre en œuvre des actions rapides, fragmentaires, coercitives et répressives, et à leur retirer leur compétence en matière éducative à l'égard de ceux des jeunes qui sont, plus que d'autres, en difficulté.

Or, si l'on veut obtenir des résultats, il convient que tous les mineurs bénéficient d'interventions éducatives pluridisciplinaires, globales et inscrites dans la durée. La protection judiciaire de la jeunesse doit être clairement confirmée dans sa vocation éducative et sociale. Il convient donc d'avoir les moyens de cette politique sur les plans tant financier qu'humain, avec des personnels de toutes les catégories.

La mobilisation massive de ces derniers, leur grève du 1<sup>er</sup> juin et leurs justes revendications doivent, mes chers collègues, vous conduire à repousser les dispositions dan-

gereuses qui figurent dans le projet relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, dont j'ai fait là un premier examen.

A la seule volonté de réprimer, il est plus que temps d'opposer celle d'amender, de soigner et, mieux encore, celle de prévenir.

Même si sont prévus 768 emplois de « travailleurs sociaux » en cinq ans, ce qui est dérisoire compte tenu des besoins, même si le projet initial favorisait le recours aux travaux d'intérêt général plutôt qu'à certaines peines d'emprisonnement et mettait l'accent sur les mesures « alternatives » à l'incarcération, la politique pénale du pouvoir reste indéniablement marquée par une idéologie sécuritaire et répressive.

Le texte présenté par M. le ministre de l'intérieur au nom du Gouvernement, que la Haute Assemblée examinera très prochainement en seconde lecture, tout comme celui qui met en place la perpétuité réelle - monsieur Méhaignerie, vous l'avez reconnu vous-même, sous l'effet de l'émotion, lors de votre audition par la commission des lois -, sont là pour confirmer mes propos.

Le projet de loi de programme se caractérise donc par des ambitions limitées qui s'inscrivent plus dans une logique de gestion de la pénurie que dans une volonté de faire de la justice une priorité nationale.

A ces dispositions financières, dont je viens d'évoquer les principales tendances, s'ajoute une série de mesures structurelles dont l'objet est de compléter le dispositif actuel au moindre coût, particulièrement en faisant accomplir par d'autres des tâches traditionnellement et légitimement dévolues aux magistrats professionnels.

Loin de répondre aux attentes de nos concitoyens, le Gouvernement s'est donc engagé dans la voie de la déjudiciarisation. Il remet en cause un certain nombre de principes essentiels auxquels nous sommes résolument attachés, comme ceux de l'accès à une justice égalitaire, de sa gratuité et de l'inamovibilité des juges, élément essentiel pour leur indépendance.

J'en viens maintenant aux dispositions principales des réformes envisagées.

L'une des finalités du projet de loi organique modifiant l'ordonnance de 1958 relative au statut de la magistrature est de créer des juges de paix. Mais « les tribunaux d'instance ont besoin non pas de juges de deuxième catégorie, mais de magistrats professionnels, de greffiers et de moyens matériels supplémentaires », selon M. Thierry Verheyde, président de l'association nationale des juges d'instance.

La création de juges de paix correspond, selon nous, à la mise en place de « sous-juges » pour une justice de « deuxième classe » à l'intention d'une couche sociale de citoyens dévalués.

Qui, en effet, accédera à cette fonction ? En quoi ces juges intérimaires, qu'ils soient anciens notaires, huissiers, avocats, commissaires de police ou gendarmes, seraient-ils « plus citoyens » que les juges professionnels qui exercent aujourd'hui ? Cela revient à associer à l'œuvre de justice non pas tous les citoyens, mais bien plutôt une certaine catégorie de la population, particulièrement, qu'on le veuille ou non, des notables.

Si vous souhaitez réellement démocratiser, associer nos concitoyens à l'œuvre de justice, commencez donc par leur permettre d'y accéder, quelle que soit leur place dans la société, avec les réserves et les dispositions que cela implique, en particulier une formation efficace.

Donnons-nous les moyens d'une véritable justice sociale ! Cela passe notamment par la revalorisation du budget de l'aide juridique que le bâtonnier de Paris, M<sup>e</sup> Jean-René Farthouat, appelait de ses vœux lors de son audition devant la commission des lois le 5 octobre dernier. Selon lui, le barreau de Paris dépense 3,1 millions de francs de plus que l'enveloppe qui lui est attribuée pour améliorer les prestations des avocats chargés d'assurer l'aide juridictionnelle.

Mais revenons au problème de ces « juges citoyens ». Force est de constater que la constitutionnalité de leur création est douteuse, puisque cette disposition consacrerait une rupture d'égalité des citoyens devant la justice, mettant ainsi en cause le principe de l'indépendance du magistrat. Mais nous aurons l'occasion de développer notre argumentation à ce sujet lors de l'examen de la motion d'irrecevabilité que nous avons déposée sur le projet de loi relatif au statut de la magistrature.

De plus, n'est-il pas quelque peu contradictoire de parler de justice de proximité si celle-ci est rendue par des gens qui sont « parachutés » dans une juridiction alors qu'ils ne connaissent ni le tissu social ni le tissu économique de leur ressort ?

Une justice précarisée, mal rendue, duale, arbitraire, voilà la justice que vous nous proposez !

Elle est arbitraire et mal rendue puisque le texte prévoit, outre le recrutement de juges de paix, celui de conseillers de cour d'appel en service extraordinaire choisis parmi des « personnes compétentes » détenant l'un des diplômes requis pour le premier concours d'accès à l'École nationale de la magistrature et justifiant de quinze années d'activité professionnelle.

Ces conseillers, qui n'auront jamais exercé en qualité de magistrat, pourront ainsi être juges de décisions rendues par des professionnels de la justice exerçant en tant que tels depuis des années.

La justice est précarisée, disais-je, car ce projet de loi permettra d'étendre le recours aux juges placés, qui représenteront jusqu'à 4,8 p. 100 du corps judiciaire. Là encore, on peut s'interroger sur la remise en cause du principe de l'inamovibilité des magistrats, et donc de leur indépendance.

J'en viens tout naturellement au dernier des trois projets, celui qui est relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, puisque le titre I<sup>er</sup> prévoit de porter de deux à quatre mois la durée maximale d'une délégation des magistrats du siège, ordonnée par le Premier président, et d'autoriser son fractionnement dans l'année.

Que deviennent, ici encore, l'inamovibilité et donc l'indépendance du magistrat ? Quelle justice de proximité peut donc être ainsi mise en place ?

Le titre II, relatif aux transferts aux greffiers en chef de certaines attributions qui relèvent de la compétence des magistrats, prévoit l'officialisation d'une situation de fait pour un certain nombre de matières, la dévolution de compétences dans le domaine des actes de notoriété et des certificats de propriété ne posant pas de problèmes particuliers.

En revanche, la grande majorité des greffiers en chef est hostile à la prise en charge de la vérification des comptes de tutelle dans la mesure où cette dernière exige une connaissance complète des dossiers, prise en charge qui peut, de plus, provoquer un chevauchement de compétences générateur de conflits avec les juges.

Par ailleurs, le respect des pratiques actuelles exige que soit envisagée la possibilité de confier les tâches dévolues par le projet de loi non exclusivement aux greffiers en chef, mais également aux greffiers.

En tout état de cause, un transfert de compétences nécessite des mesures, en termes de création d'emplois, beaucoup plus ambitieuses que celles qui sont définies par le projet de loi de programme : 800 postes nécessaires de greffiers étant aujourd'hui déjà vacants, les 1 000 créations prévues seront indiscutablement insuffisantes pour combler le déficit et pour aider réellement les magistrats à mieux remplir leur fonction de jugement.

Des services entiers de greffes sont actuellement fermés le mercredi, un millier de vacataires occupent des emplois de titulaires et 800 postes sont pourvus par des contrats emploi solidarité d'une durée inférieure à trois mois afin de ne pas avoir à acquitter des allocations chômage à l'issue de ces contrats !

Quand la justice bénéficiera-t-elle de véritables moyens pour faire face à cette situation ?

La création de « circuits de dérivation », selon l'expression employée par le secrétaire général du syndicat de la magistrature, comme l'institution d'une conciliation ou d'une médiation obligatoire, le principe de la transaction pénale et le pouvoir juridictionnel donné à la commission de surendettement conduiront à décharger, parfois provisoirement seulement, les tribunaux d'une part du contentieux et risqueront de donner aux justiciables l'impression d'être non seulement un peu plus encore délaissés par leurs juges, mais aussi, comme je l'ai déjà dit, relégués dans une zone de « sous-justice ».

Il est en effet prévu dans vos textes qu'en tout état de la procédure le juge peut, même d'office, désigner une personne de son choix en qualité de médiateur pour entendre les parties qui auront à supporter les frais de la médiation. Ce système de médiation d'office est contraire à la philosophie même de la médiation, qui suppose le libre consentement des parties.

A l'exception de conflits exceptionnels, comme le conflit collectif, il ne nous semble pas concevable de laisser au seul juge le pouvoir de désigner un médiateur d'office et en toute matière aux frais des parties, frais au surplus inégalement répartis. Une telle procédure ne ferait qu'aggraver les lenteurs de la justice et le coût de son accès sans pour autant diminuer le nombre des contentieux.

S'agissant de l'établissement du plan de redressement civil du débiteur, la loi offre actuellement à ce dernier une option entre, d'une part, la saisine de la commission administrative aux fins d'élaboration d'un règlement amiable et, d'autre part, celle du juge, qui peut imposer des mesures de redressement.

En cas d'échec du règlement amiable, il est proposé de supprimer cette option et de conférer à la commission - dont la dénomination deviendrait « commission du surendettement des particuliers » - le pouvoir d'ordonner des mesures de redressement, qui sont aujourd'hui de la seule compétence du juge.

Pour une fois, monsieur le ministre d'Etat, votre texte a fait l'unanimité contre vous, et c'est heureux pour les justiciables !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.**  
Non !

**M. Robert Pagès.** Sous prétexte de « désengorger » les tribunaux des 317 579 dossiers des familles victimes du surendettement enregistrés par la Banque de France au 30 avril 1994, vous nous proposez une véritable déjudi-

ciarisation de ce contentieux s'accompagnant d'un transfert de compétences de type juridictionnel du juge de l'exécution vers la commission. Aucune disposition relative aux droits de la défense ni aucun débat contradictoire ne sont envisagés. Aucune réflexion concernant les causes mêmes du surendettement n'est entamée.

La baisse du pouvoir d'achat, le chômage et le travail précaire, qui sont à l'origine non seulement de ces situations, mais également la déréglementation du crédit et du taux d'intérêt qui pèse sur les emprunts, devraient nous conduire, nous, législateurs, à refuser que l'Etat se désaisisse de ses responsabilités en la matière.

Parallèlement à la mise en œuvre d'une politique économique et sociale favorisant l'emploi ainsi que la hausse du pouvoir d'achat des ménages et réglementant les pratiques des sociétés de crédit, il apparaît nécessaire de réfléchir à la mise en œuvre d'un véritable droit de la faillite civile.

Les articles 22 et 23 du projet de loi, relatifs à la transaction pénale, ont été supprimés lors de leur examen à l'Assemblée nationale, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Notre excellent collègue M. Fauchon, apparemment insatisfait de voir les députés repousser une procédure d'où, pourtant, la défense est totalement absente, dans laquelle la transaction est confidentielle, l'obligation du débat contradictoire ignorée et le débat social évacué, nous proposera de revenir, dans une certaine mesure, au texte initial.

L'impudence du dispositif qui apparaissait comme inventé par le Gouvernement au bénéfice de certains capitaines d'industrie a été finalement jugée tellement saïssante, que ce dispositif a été supprimé. Permettez-moi néanmoins de rappeler en quoi il consistait : le ministère public pouvait proposer à une personne à l'encontre de laquelle des poursuites étaient susceptibles d'être exercées le paiement d'une indemnité qui aurait eu pour objet de réparer le trouble causé à l'ordre public, sans pour autant valoir reconnaissance de culpabilité.

Ainsi, aucune des garanties du procès pénal n'était assurée : le ministère public avait la libre initiative de la transaction et cette transaction conduisait à faire payer une indemnité par le contrevenant dont la culpabilité n'aurait pas été reconnue par un tribunal.

Par ailleurs, l'inscription de la transaction au casier judiciaire n'était pas compatible avec le principe selon lequel tout individu est présumé innocent tant qu'il n'a pas été condamné.

Enfin, le fait de laisser à la victime qui n'aurait pas été avisée de la transaction la possibilité de mettre en mouvement l'action publique créait une incertitude juridique permanente pour celui qui aurait accepté de transiger et postulait une charge pour la victime, obligée d'engager une procédure.

« Une telle procédure de marchandage sur les poursuites laisse penser que l'Etat se trouve plus préoccupé de bénéficier des mannes de la délinquance que de rechercher la réparation au profit des victimes directes des infractions causées. » Telle était l'analyse du syndicat des avocats de France sur ce dispositif, analyse que nous avons faite nôtre.

Au cœur de la culture pénale et judiciaire française, il y a l'égalité de tous devant la loi. Or, à partir du moment où l'on entre dans la phase de transaction, des dérives très dangereuses sont à prévoir à cet égard. Mais l'égalité de traitement entre les justiciables ne semble pas, en la circonstance, être votre préoccupation première, monsieur le garde des sceaux.

Au royaume du supermarché de la justice, les fortunés auraient été les rois ! N'est-ce pas l'un des membres de votre majorité qui parlait, à l'Assemblée nationale, du rétablissement d'une « justice de classe », dont nous sommes, pour notre part, convaincus qu'elle n'appartient pas encore au passé ?

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de s'interroger longuement sur les raisons pour lesquelles il était question de permettre au prévenu qui paie une amende dans les cinq jours qui suivent la sanction de bénéficier d'une réduction de 20 p. 100. C'est bien à juste titre que j'ai parlé de supermarché !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** C'est une bonne idée, le discount ! (*Sourires.*)

**M. Robert Pagès.** Dès lors, nous estimons qu'il convient d'abandonner le principe de la transaction pénale, dont le rapporteur change le nom - il est maintenant question de « composition » - principe qui, je viens de le montrer, bafoue notre conception du droit.

Et comme si les propositions en matière de justice - mais, finalement, parlons-nous tous de la même justice, mes chers collègues ? - n'étaient pas suffisamment néfastes, il est question de généraliser le recours au juge unique en matière correctionnelle.

De la sorte, les délits de vol, les dégradations simples, l'usage de stupéfiants, l'abandon de famille, les coups et blessures volontaires, les outrages à agents seraient soumis au juge unique.

Cette extension de la pratique du juge unique - juge inique, a-t-on dit parfois - y compris dans des cas où des peines privatives de liberté importantes risquent d'être encourues, constitue ici encore un recul du droit.

La collégialité, par la confrontation qu'elle permet, aboutit en principe à une décision de meilleure qualité, moins subjective, donc moins arbitraire. Il suffit pour s'en convaincre de faire le constat des peines prononcées et de leurs systématisques divergences.

D'autres mesures, que l'on peut qualifier de positives, ont, en revanche, été rejetées par l'Assemblée nationale. Elles concernaient, en particulier, les alternatives à l'incarcération.

L'article 30 du chapitre IV du projet de loi visait à étendre et à simplifier la procédure de conversion des peines d'emprisonnement ferme égales ou inférieures à six mois en peines d'emprisonnement avec sursis, sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, un TIG.

L'objet de la réforme était de conférer au juge d'application des peines le pouvoir d'ordonner cette conversion après avis du procureur et avec l'accord du condamné.

L'article 31, qui a été, lui, totalement supprimé, prévoyait la possibilité, pour les peines égales ou inférieures à un an, d'octroyer une libération conditionnelle quelle que soit la durée de la peine accomplie, y compris en l'absence d'incarcération.

Nous proposerons de revenir à ces dispositions, qui favorisent le recours à des alternatives à l'incarcération, car, dans le contexte que j'ai décrit au début de mon intervention, de telles mesures paraissent s'imposer.

J'en viens aux dispositions relatives à certaines juridictions administratives.

La création de deux tribunaux administratifs en Ile-de-France et de deux cours administratives d'appel est une mesure positive, mais il est regrettable que les demandes d'ordre budgétaire afférentes restent insatisfaites. Le Conseil d'Etat souhaitait, en effet, que 600 millions de

francs soient inscrits en autorisations de programme, alors que 200 millions seulement ont été prévus. De même, 105 créations d'emplois sont projetées quand le Conseil d'Etat et le syndicat de la juridiction administrative avaient proposé respectivement la création de 125 et de 150 postes, et 200 emplois de greffiers ont été pris en compte, face à des besoins estimés à 400.

Pour conclure, je reprendrai l'interrogation, qui est en fait davantage un appel, de M. Jacques Ribs, conseiller d'Etat, président de l'association « Droit et démocratie ».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Robert Pagès.** Voici ce qu'écrit M. Ribs :

« Doit-on se résigner, de réforme en réforme, à une justice au rabais, dont les contours seront définis par les budgétaires, ou peut-on espérer qu'un jour la question sera prise dans l'autre sens et que l'on commencera par définir ce que doit être la justice dont notre société a besoin, en la considérant comme une priorité sociétale, pour ajuster ensuite les crédits à ces choix nécessaires ? »

Et comme nous avons des références très diversifiées, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, je compléterai cette citation par celle d'un homme qui occupe des fonctions importantes et que vous reconnaîtrez certainement :

« Ce n'est pas aux Français d'ajuster leurs attentes à l'état de la justice, mais à l'institution elle-même de s'adapter. Il est inutile, je pense, de souligner l'importance de l'enjeu pour la société comme pour l'individu. Pour la société, la justice est à la fois le socle et le garant de l'ordre démocratique. Pour l'individu, la confiance dans la justice est un pilier de la sécurité et elle justifie son adhésion au pacte social. » Ces propos furent tenus à la tribune de l'Assemblée nationale, le 4 juillet 1994, par... un certain Pierre Méhaignerie.

C'est donc à l'Etat d'agir en conséquence et, après avoir dressé le contrat et les motifs réels des dysfonctionnements, de prendre les mesures nécessaires pour satisfaire les besoins de la justice, en concertation avec l'ensemble des professionnels concernés et les justiciables. C'est à vous, monsieur le garde des sceaux, de répondre positivement à vos propres préoccupations.

Malheureusement, les paroles des ministres restent souvent lettre morte !

Je souhaite que, à l'issue de cette discussion, nous vous permettions de repartir avec trois projets en adéquation avec certains de vos propos et que la réponse apportée à ce que l'ensemble des rapports consacrés à la justice qualifie d'« explosion du contentieux » ne soit pas la mise en place d'une justice duale, inégalitaire, oublieuse de l'indépendance des magistrats et des droits de la défense. (*M. Guy Allouche applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous avons mal à notre justice. A force qu'elle soit réformée, elle ne sera bientôt plus bonne pour le service.

A chaque projet de loi que nous examinons à un rythme soutenu, au gré de l'actualité ou des fonds de tiroirs des bureaux, elle est un peu plus dégradée.

Cette fois, vous ne faites pas dans le détail puisque trois projets de loi nous sont présentés en même temps : le premier, dit « de programme », est relatif à la justice et porte bien son nom ; le deuxième est organique et relatif au statut de la magistrature ; le troisième, enfin, est relatif, excusez du peu, « à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ».

Le projet de loi « de programme » porte bien son nom, en effet, parce qu'il est fait pour nourrir le programme électoral de la majorité et contient des promesses qui dépendent des budgets futurs, dont nul ne sait qui les préparera, qui les votera ni ce qu'ils seront.

Le rapport annexé que les assemblées sont invitées à approuver est censé indiquer les intentions du Gouvernement, mais l'Assemblée nationale puis le Sénat ne cessent de leur substituer les leurs propres.

C'est là un travail indigne de législateurs conscients de leurs responsabilités.

En ce qui concerne le statut de la magistrature, qu'il me soit permis de rappeler que nous n'avons cessé d'en discuter pendant toute la deuxième session ordinaire de 1993. Nous sommes donc en droit de nous demander si vous allez nous proposer tous les ans de remettre en chantier la loi organique.

Quant à la procédure pénale, elle a fait l'objet de la loi du 24 août 1993, puis de celle du 1<sup>er</sup> février 1994. Le moins qu'on puisse dire, c'est que vous avez l'esprit de l'escalier, monsieur le garde des sceaux ! Comment voulez-vous que les praticiens s'y retrouvent ? Croyez-vous qu'une telle multiplication de textes soit de nature à améliorer la justice et à la rendre plus rapide ?

La philosophie des réformes que vous proposez au Parlement est, je dois le dire, toujours la même : il s'agit de ne pas augmenter le nombre de magistrats de qualité en proportion d'une augmentation importante, mais légitime, des contentieux.

Oui, des efforts importants ont été faits pour que les citoyens soient éclairés sur leurs droits, pour qu'ils aient un accès plus facile à une justice moins onéreuse, voire gratuite pour un nombre de plaideurs de plus en plus grand, pour que ceux-ci soient mieux accueillis dans les palais de justice, pour que les victimes soient dédommées par un fonds spécialement créé à leur intention.

Dans le même temps, les contentieux modernes de l'environnement et de l'urbanisme accroissent la tâche des tribunaux, tout comme la crise économique, qui multiplie les cas de surendettement, les licenciements et les faillites d'entreprises, d'où, logiquement, un surcroît de travail pour les magistrats.

Face à cette situation, la seule solution est, à l'évidence, d'augmenter le nombre des magistrats, tout en donnant à cette profession le lustre nécessaire pour y attirer les étudiants, eux aussi de plus en plus nombreux, de nos facultés de droit.

**M. Guy Allouche.** Très bien !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Or ce n'est nullement ce que vous proposez au Parlement.

Tout au contraire, faisant fi des principes nécessaires à une bonne justice, rendue par des magistrats professionnels indépendants et inamovibles, dans la collégialité et la gratuité, vous proposez : de baptiser du beau nom de « juge de paix » des « cumulards » payés à la tâche, employés à durée déterminée et à mi-temps, voire à quart de temps, si l'on suit la commission ; de déléguer ou de déplacer les magistrats que vous ne craignez pas d'appeler « placés » ; de donner le pouvoir de juger aux procureurs de la République, qui vous sont hiérarchiquement soumis, à des commissions administratives ou à des greffiers, déjà eux-mêmes en nombre insuffisant et surchargés de tâches ; de livrer de plus en plus de justiciables, au pénal comme dans les juridictions administratives, au juge inique... je veux dire « unique » ; de permettre au juge, aux frais des justiciables, de retarder l'heure du jugement en se déchargeant sur des conciliateurs et des médiateurs

non juristes ; de consentir un rabais important à ceux des condamnés à des amendes qui auront le moyen de les payer immédiatement.

**Mme Françoise Seligmann.** Très bien !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette panoplie - je ne dis pas ce « bric-à-brac », même si M. le rapporteur a employé tout à l'heure l'adjectif « hétéroclite », car il y a dans vos propositions une idée directrice que je viens de résumer à grands traits - ne soulève pas l'enthousiasme de votre majorité, monsieur le garde des sceaux.

Jugez-en, car c'est saisissant : la commission des lois du Sénat refuse tout ce que l'Assemblée nationale a accepté et elle accepte tout ce que l'Assemblée nationale a refusé !  
(*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Si la commission des lois du Sénat, sous l'impulsion d'un rapporteur clairvoyant et sans illusion, mais visiblement désireux de ne pas vous faire trop de peine, propose d'accepter la transaction pénale et la remise pour les délinquants et contrevenants argentés, alors que l'Assemblée nationale a refusé l'une et l'autre, à la différence de cette dernière, notre commission des lois propose au Sénat de refuser que les commissions administratives de surendettement aient des pouvoirs juridictionnels, que les greffiers en chef soient substitués aux juges d'instance pour vérifier les comptes de tutelle, que soient institutionnalisés conciliateurs et médiateurs non professionnels.

De votre texte, rien ou presque rien ne recueille l'adhésion des deux assemblées du Parlement, si ce n'est, sans doute parce que l'article qui y est consacré est difficilement lisible, la large extension, en attendant sans doute la généralisation, du juge unique en matière pénale.

C'est sur le caractère néfaste de cette réforme que, dans le peu de temps qui m'est imparti, je veux maintenant attirer l'attention du Sénat.

Il est en effet imparti dans ce débat au groupe socialiste cinquante-trois minutes, et ce pour trois projets de loi comprenant, en l'état actuel, soixante-huit articles, sans parler de la loi de programme et de son rapport annexé...

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Cela fait vingt minutes par texte.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Or le Sénat a d'autant plus besoin d'être éclairé que, en dépit d'un travail à marche forcée, les excellents services de sa commission des lois n'ont pu mettre en distribution les 453 pages du rapport de notre collègue Pierre Fauchon que samedi matin, de telle sorte que la plupart de nos collègues n'ont pu, au mieux, retirer ce document que ce matin sans avoir, bien entendu, la simple possibilité de le lire !

Nous devrions être habitués à être traités de la sorte.

Pour ma part, je ne m'y ferai jamais et je ne cesserai de lutter pour que, comme l'Assemblée nationale vient enfin de le décider - peut-être pas de l'appliquer ! - il ne soit jamais discuté d'un projet de loi sans que quinze jours se soient écoulés depuis la distribution du rapport.

Mais j'en reviens au juge unique, dont la sagesse de notre nation dit qu'il est inique.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Oh !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** « Juge unique, juge inique », je n'ai pas inventé l'expression !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Elle est mauvaise.

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Elle date un peu !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous nous avez dit, monsieur le président, que vous étiez partisan du juge unique, vous êtes donc logique avec vous-même. Mais, ne vous en déplaise, cet adage existe et les hommes n'ont pas changé.

Il y a plus de bons sens dans trois têtes que dans une seule.

La présence de deux collègues marginalise celui qui, par hypothèse, serait, dans un sens ou dans l'autre, excessif.

La collégialité protège les magistrats contre toutes les pressions, de l'opinion publique, du parquet, de la cour, et j'en passe.

Le Sénat voudra bien reconnaître que nous ne changeons pas notre discours selon le Gouvernement.

En effet, nous avons tenu exactement le même langage aux gardes des sceaux des gouvernements de gauche.

Ainsi avons-nous dit à Michel Vauzelle, le 8 décembre 1992 : « Monsieur le garde des sceaux, si vos services ont l'intention de généraliser le juge unique et de l'instituer en toutes matières, dites-le nous, afin que nous lancions un vaste débat dans tout le pays ! Mais n'essayez pas de faire que nous arrivions au même résultat, petit morceau par petit morceau, ou gros morceau par gros morceau, devrais-je dire ! ».

Ce jour-là, nous avons déposé un amendement tendant à ce que, en matière de divorce contentieux, le juge unique qu'est le juge aux affaires familiales ne puisse statuer en lieu et place de la formation collégiale que dans le seul cas où les avocats seraient d'accord pour le lui demander.

Contre l'avis du garde des sceaux, dans un scrutin public demandé par le groupe socialiste du Sénat, cet amendement a recueilli, sur 303 suffrages exprimés, 303 voix, y compris celle du président Jacques Larché, et, tout de suite après la proclamation du vote, au nom du groupe communiste, notre collègue Minetti a demandé qu'il lui soit donné acte de ce que nos collègues communistes s'étaient abstenus, alors qu'ils voulaient voter pour.

En d'autres termes - ce n'est pas si fréquent ! - pour défendre la collégialité, c'est unanimement que le Sénat s'est prononcé.

Le Sénat va-t-il, aujourd'hui ou demain, se déjuger ?

Je dois signaler que la commission mixte paritaire, en matière de divorce, a finalement retenu que le juge unique « peut renvoyer l'affaire en l'état à une audience collégiale » et que « ce renvoi est de droit à la demande d'une partie ».

A titre subsidiaire, nous demanderons qu'il en soit tout au plus ainsi en matière pénale.

Qu'on ne me rétorque pas que cela serait anti-constitutionnel !

Ce que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution, parce que contraire à l'égalité des justiciables, c'est qu'il puisse dépendre du président du tribunal que de mêmes affaires soient jugées soit par un juge unique, soit par une formation collégiale.

En revanche, il est parfaitement conforme à la Constitution que chaque justiciable se voie ouverte la possibilité de choisir d'être jugé ou par l'un ou par l'autre.

Je vois M. le rapporteur se demander si des informations erronées ne lui ont pas été communiquées à propos de la décision du Conseil constitutionnel...

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Vous ne voyez rien du tout !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il avait sans doute lui-même l'intention de proposer que les parties puissent demander le renvoi de l'affaire à une formation collégiale. C'est non pas cette disposition - permettez-moi d'insister sur ce point - qui a été déclarée inconstitutionnelle, mais le système selon lequel le président du tribunal décidait ou non de renvoyer l'affaire devant un juge unique.

Cela dit, mes chers collègues, vous n'avez pas oublié que deux majorités successives et contraires ont estimé, sur l'initiative d'abord de Robert Badinter, puis d'Albin Chalandon, que la mise en détention préventive devait être décidée non par le seul juge d'instruction, mais par une formation collégiale.

Ce dispositif n'a finalement pas été mis en place du fait de la majorité de droite, au sein de laquelle, je n'en doute pas, il s'en trouve plus d'un, aujourd'hui, pour le regretter.

A tout le moins a-t-il été décidé, sur l'initiative de la majorité sénatoriale, que la décision de mise en détention par le juge d'instruction pourrait être, dans les vingt-quatre heures, soumise à un examen, celui du président de la chambre d'accusation : c'est ce que le président Larché a baptisé le « référé liberté ».

Et alors qu'à juste titre vous ne voulez pas qu'un seul homme puisse décider de priver un autre de sa liberté, fût-ce pour une période brève et en tout cas limitée, celle de l'instruction, vous accepteriez maintenant qu'un seul homme puisse prononcer à l'encontre d'un autre une peine de trois ans, de quatre ans, de cinq ans et même de six ans de prison !

C'est ce qui est proposé actuellement par M. le garde des sceaux.

Le groupe socialiste vous conjure, mes chers collègues - et nous aurons l'occasion d'y revenir - de refuser cela.

J'ajouterai un mot encore : il nous arrivera d'exprimer notre accord sur quelques rares mesures que vous avez proposées, monsieur le ministre d'Etat, par exemple celles qui tendent à permettre des substituts à l'incarcération et auxquelles, contrairement à ce que vous avez indiqué tout à l'heure, s'oppose votre majorité, que ce soit au Palais-Bourbon ou ici-même. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Heinis.

**Mme Anne Heinis.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nombreux ont été nos collègues qui, au cours des dix dernières années, ont pris la parole dans cet hémicycle pour dénoncer avec force la gravité de la crise que traverse notre système judiciaire.

Ces appels n'ont guère été entendus par les gouvernements précédents. C'est pourquoi, aujourd'hui, nous ne pouvons que nous réjouir de constater qu'enfin le Sénat est entendu.

Notre système judiciaire ne fonctionne plus bien, force est de le constater. Des sondages récents ont révélé que 70 p. 100 à 80 p. 100 des Français sont mécontents.

En effet, notre justice n'est plus en mesure de répondre aux besoins de la société, car elle manque de moyens tant matériels qu'humains, vous l'avez dit vous-même, monsieur le garde des sceaux. Les tribunaux de tous ordres éprouvent de plus en plus de difficultés pour fonctionner normalement : postes vacants, traitements et indemnités qui ne tiennent pas compte des contraintes spécifiques du personnel, locaux inadaptes et équipements insuffisants.

On peut dire *a contrario* que lorsque, ponctuellement, des améliorations sont apportées, cela induit automatiquement une plus grande rapidité dans le traitement des affaires ; j'ai pu le constater moi-même.

Notre justice est devenue lente, et une justice lente est source d'inégalités. La France est de plus en plus souvent condamnée par la Cour européenne de justice pour la lenteur avec laquelle les jugements sont rendus.

Les causes de ce ralentissement sont diverses.

L'évolution de nos sociétés occidentales, marquée par l'éclatement de la cellule familiale, d'une part, et par la crise de l'emploi, d'autre part, a eu notamment pour conséquence une croissance considérable de la petite et de la moyenne délinquance. Mais le domaine pénal n'est pas seul en cause. En matière civile aussi, les rapports sociaux sont de plus en plus complexes, sources de contentieux toujours plus nombreux.

Dans tous les domaines, la demande de justice augmente. Cet accroissement conduit le législateur à adopter des lois trop nombreuses et trop complexes. A trop légiférer, nous risquons de dériver vers des lois de circonstance ou des lois spéciales sur lesquelles on peut s'interroger.

Les lois ne peuvent pas et ne doivent pas régler tous les problèmes de société, toutes les crises sociales, même si elles contribuent à leur solution.

Une loi peut aussi donner bonne conscience et endormir notre volonté de combat pour l'amélioration de la vie sociale.

Bien sûr, nous ne sommes pas ici, aujourd'hui, pour débattre du travail parlementaire, mais il faudra bien un jour procéder à cette réflexion.

Certes, les évolutions de fond de la société exigent des lois nouvelles, mais les progrès qualitatifs de l'organisation judiciaire nous permettront aussi de répondre d'une meilleure façon à l'exigence de justice de nos concitoyens.

L'exécution des décisions de justice constitue également un problème dans notre pays. Elle est souvent mauvaise car partielle. Ce constat décourage les magistrats et nos concitoyens, qui restent dans l'attente d'une justice jamais exécutée.

Le taux élevé de classement sans suite d'affaires dont on connaît les auteurs présumés, notamment en matière de délinquance quotidienne, accroît le sentiment d'insécurité des citoyens et d'impunité des délinquants, vous l'avez signalé, monsieur le ministre d'Etat. Cette situation est intolérable dans un Etat de droit comme le nôtre. Elle scandalise le public et décourage profondément les services de police et de gendarmerie ; j'en ai eu souvent l'écho.

Au cours de ces derniers mois, vous avez démontré, monsieur le ministre d'Etat, la volonté politique de votre gouvernement de redonner à la justice sa place ainsi que les moyens de remplir son rôle.

C'est assurément une œuvre de longue haleine, mais nous avons déjà réformé le conseil supérieur de la magistrature, réforme fondamentale pour que la justice retrouve son indépendance. Nous avons créé la Cour de justice de la République, dont l'objet était de rapprocher les hommes politiques du droit commun et de mettre un terme à la croyance de leur impunité.

Nous ne pouvons que vous féliciter, monsieur le ministre d'Etat, d'avoir eu le courage politique de procéder à ces réformes, qui seront complétées par les trois projets de loi que nous examinons aujourd'hui.

Je ne parlerai pas longtemps sur le projet de loi de programme pour la justice, qui a déjà été fort bien présenté par MM. les rapporteurs.

Certes, l'état de délabrement dans lequel se trouve notre système judiciaire nécessiterait des rallonges budgétaires plus importantes que celles que vous proposez. Toutefois, nous sommes conscients des contraintes financières auxquelles vous êtes tenu et qui sont la conséquence des erreurs de gestion des gouvernements précédents. L'apport financier qui est prévu et les créations d'emplois qui en découleront permettront cependant d'amorcer le désengorgement des tribunaux.

Dans le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature, vous prenez, monsieur le ministre, certaines mesures dont l'objet est d'accélérer le traitement des affaires judiciaires. La plupart d'entre elles étaient nécessaires.

Je me permets toutefois de m'interroger sur la création des juges de paix, sortes de « magistrats d'appoint » recrutés à titre temporaire, qui exerceront leurs fonctions uniquement dans les tribunaux d'instance, aucune des compétences dévolues au juge d'instance n'étant exclue. L'instauration de tels juges ne renvoie-t-elle pas à un désengagement de l'Etat de ses fonctions régaliennes ?

Certes, en matière prud'homale ou consulaire, la justice est dite par des citoyens, pour des raisons d'ailleurs historiques, et le fonctionnement de ces juridictions n'est pas sans poser de problèmes, compte tenu, notamment, de la technicité croissante des litiges.

Quoi qu'il en soit, en matière civile, interpréter la loi, dire le droit, exige des magistrats dotés d'une réelle formation juridique et d'une incontestable rigueur.

Les médecins et les avocats ont un monopole professionnel qui est le corollaire de la compétence que l'on attend d'eux et de la déontologie à laquelle ils doivent se soumettre.

Les magistrats qui, de surcroît, sont investis d'un pouvoir exécutoire - l'*imperium* du juge - doivent répondre à des exigences de formation au moins égales.

C'est la raison pour laquelle je conçois mieux que la création de juges non professionnels intervienne dans le cadre de la collégialité d'un tribunal de grande instance plutôt qu'en fonction de juge unique, dans des affaires qui peuvent être complexes, face à des plaideurs eux-mêmes non assistés par un avocat.

A cet égard, les amendements proposés par la commission des lois me paraissent de nature à améliorer les garanties de ce recrutement « latéral », et je les voterai.

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative contient un certain nombre de propositions dont l'objet est d'accélérer le cours de la justice. Si certaines sont novatrices et intéressantes, d'autres soulèvent des interrogations.

Parmi les premières, on trouve les modifications apportées à la procédure de traitement des situations de surendettement. Lorsque le Sénat avait examiné la loi Neiertz, nous n'avions pas manqué de soulever les risques d'engorgement des tribunaux.

La pratique de cette procédure nous a malheureusement donné raison. Nous ne pouvons donc que nous réjouir de voir que vous proposez des mesures tendant à alléger et à raccourcir les délais de traitement.

Une autre proposition intéressante consiste à transférer aux greffiers en chef certaines fonctions actuellement dévolues aux magistrats. MM. Haenel et Arthuis avaient déjà formulé cette proposition dans leurs rapports sur la justice. Cela a d'ailleurs été signalé.

Il était indispensable de recentrer l'activité des juges sur les fonctions judiciaires. La commission des lois propose cependant de limiter ce transfert de tâches. En effet, il

semble préférable que certaines fonctions, comme celles qui sont relatives aux comptes de tutelle des mineurs et des majeurs sous sauvegarde de justice, demeurent sous la responsabilité des magistrats.

Vous proposez, par ailleurs, diverses modifications au régime des peines et parmi elles, tout d'abord, le développement du travail d'intérêt général. La prison n'est, en effet, pas toujours la bonne solution, notamment pour la petite délinquance. Elle est souvent, au contraire, la source principale de la récidive et peut annihiler chez les très jeunes leurs possibilités de réinsertion. Il faut donc trouver un équilibre entre la sanction et la chance donnée à un jeune de s'amender. Le travail d'intérêt général correctement encadré pourrait remplir cet objectif. Il faut l'encourager, mais en veillant à ce que sa mise en œuvre ne soit pas si compliquée et si exigeante qu'elle en découragerait l'application. Il ne faut pas confondre punition, sanction et rédemption. Je pratique moi-même dans ma ville l'accueil des personnes qui sont condamnées à des travaux d'intérêt général. C'est la raison pour laquelle j'en ai une petite expérience.

Le projet de loi comprend, en outre, une modification du régime des peines des étrangers, lorsque la sanction pénale est accompagnée d'une mesure administrative d'interdiction du territoire français.

Face à la surpopulation des prisons, nous nous étions déjà interrogés ici sur les moyens pour que la sanction soit appliquée tout en assurant l'expulsion postérieure. Ainsi, votre proposition visant à subordonner la libération conditionnelle à l'exécution de la mesure d'éloignement sera certainement utile.

Toutefois, votre texte comporte, monsieur le garde des sceaux, des propositions qui soulèvent des interrogations. Je me limiterai à en citer deux : la médiation et la conciliation judiciaires, d'une part, et la transaction pénale, d'autre part.

Le développement de la médiation et de la conciliation est certes un objectif qui doit toujours être recherché.

Cependant, la conciliation est, en l'état, toujours possible à tout moment, sur l'initiative soit du juge - c'est l'article 21 du nouveau code de procédure civile - soit des parties qui la font constater par le juge - c'est l'article 129 du même code.

Par ailleurs, le renvoi à un médiateur risque d'aller à l'encontre de l'objectif recherché en augmentant les frais et en allongeant la procédure sans résultats tangibles. En effet, tout ne peut pas relever uniquement du médiateur.

Il y a là, me semble-t-il, un exemple frappant de situation dans laquelle le bon usage des procédures existantes pourrait faire l'économie d'un texte de loi. Pour ces raisons, je voterai les amendements de suppression de la commission.

La transaction pénale avait été retirée du projet de loi par les députés. La commission des lois du Sénat propose de la rétablir sous la dénomination « composition », et dans des cas bien précis et limités.

Malgré cet encadrement, la transaction aura, je le crains, pour conséquence d'instaurer l'inégalité des citoyens devant le droit. Elle risque de créer une justice sélective où seuls les délinquants nantis pourront y trouver leur compte. Nous aboutirions ainsi à une justice à deux vitesses. Veillons à ne pas transformer la sanction pénale en une question purement pécuniaire, et à garantir aux victimes qu'elles pourront obtenir pleinement la réparation de leur préjudice, même si je ne suis pas opposée à la réparation pécuniaire.

Avant de conclure, monsieur le ministre d'Etat, je souhaite soulever deux questions qui ne sont pas comprises dans vos projets de loi, mais sur lesquelles une réflexion me semble nécessaire.

Je commencerai par le secret de l'instruction, sur lequel il est urgent de réagir. Tant que ce secret ne sera pas respecté, la justice continuera d'être bafouée. La commission des lois du Sénat vient de créer en son sein un groupe d'études sur ce sujet. Je souhaite, malgré les difficultés possibles, que les propositions qu'il formulera soient prises en compte.

En effet, les débordements médiatiques de toutes sortes, le goût de jeter en pâture à l'opinion tel ou tel de nos concitoyens, et ce avant même que des preuves ne soient apportées ou qu'ils n'aient eu le temps de s'expliquer devant leur juge, non seulement jettent un discrédit parfois irréparable sur les personnes concernées - nous connaissons de dramatiques exemples à cet égard - mais sont fondamentalement contraires à la vertu d'équité qui est la source de la justice, ainsi qu'au respect dû à la dignité de la personne humaine.

J'ajoute que laisser la condamnation publique et hâte substituer à une sorte de culpabilité prédestinée à la présomption d'innocence peut devenir un véritable déni de justice.

Je voudrais aussi parler des jurés des cours d'assises et des modalités de leur délibération. Un certain nombre de procès, comme ceux de la boulangère de Reims, d'Omar Haddad, ou encore le dernier procès sur l'excision, ont révélé certains dysfonctionnements de la cour d'assises. Sans remettre, bien sûr, en question son existence, il faudra sans doute se pencher sur le problème du mode de délibération des jurés et envisager peut-être de les laisser délibérer seuls, sans la présence du président de la cour, ou prévoir un contrepoids à l'influence de ce dernier. Ce serait le moyen de redonner sa pleine essence aux jurés populaires.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez eu la volonté politique de commencer à réformer notre système judiciaire. L'autorité judiciaire doit être parmi les priorités de toute la nation. Le Gouvernement semble décidé à rétablir cette priorité. Les projets de loi que vous présentez en témoignent.

Les membres du groupe des Républicains et Indépendants vous soutiendront dans votre démarche et voteront vos projet de loi modifiés par les amendements de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Rufin.

**M. Michel Rufin.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les temps heurtés que nous vivons depuis quelques années, marqués par de graves difficultés économiques aux lourdes conséquences sociales, ont placé la protection judiciaire de la jeunesse, qui est chargée de l'exécution des décisions éducatives et de sauvegarde prises par les juridictions des mineurs, aux avant-postes d'une mission chaque jour plus difficile.

Ses services se trouvent, en effet, directement confrontés à un fort accroissement, que l'on observe d'ailleurs depuis plus de dix ans, du nombre des jeunes mineurs en danger, des jeunes mineurs délinquants et des jeunes majeurs en difficulté, tous jeunes relevant de la compétence de ces juridictions.

Aussi le rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits affectés à la protection judiciaire de la jeunesse par le projet de loi de finances pour 1995 se féli-

cite-t-il du large effort entrepris à cet égard, sur l'initiative du Gouvernement, dans le projet de loi de programme et dans le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, qui sont aujourd'hui soumis à notre délibération.

Cet effort semble particulièrement heureux, au moment où la progression du nombre des jeunes concernés se révèle un sujet de vive préoccupation pour tous.

Au demeurant, on doit souligner que les projets de loi ont su prendre en compte, dans le cadre d'une vaste réflexion sur les missions de la justice, le large défi auquel l'institution judiciaire doit répondre dans ce domaine.

Les jeunes concernés sont, en premier lieu, les jeunes mineurs en danger et les jeunes majeurs en difficulté, lesquels font l'objet de 65 p. 100 des décisions éducatives et de sauvegarde prises par les juridictions des mineurs. Parmi les jeunes mineurs en danger, on relève, en nombre croissant, une quantité importante de très jeunes mineurs. Ainsi, 37,4 p. 100 de l'ensemble des décisions de sauvegarde prononcées par les juridictions des mineurs ont concerné, en 1992, des enfants de moins de dix ans, notamment des enfants de familles monoparentales en difficulté et des enfants victimes de sévices sexuels.

L'augmentation continue de la délinquance juvénile est, pour sa part, tout aussi préoccupante.

En 1992, 53 779 jeunes ont été jugés en matière pénale. Ce chiffre, certes, a légèrement décliné en 1993, mais la tendance à la hausse a été, hélas ! permanente ces dernières années.

Votre rapporteur soulignait dans son avis précité les inquiétudes que l'on pouvait légitimement nourrir sur ce point. Aussi y a-t-il lieu de se féliciter du fait que le rapport annexé au projet de loi de programme rappelle la mission principale que les services de la protection judiciaire de la jeunesse doivent assumer dans ce domaine.

On ne peut, de fait, que souscrire aux objectifs énoncés sur ce point par le rapport annexé, dans lequel il est souligné que « la protection judiciaire de la jeunesse doit recentrer ses missions sur l'exécution des décisions pénales car, pour arrêter la délinquance, il faut que les mineurs qui s'y laissent aller rencontrent le plus tôt possible un obstacle sur le chemin de leur dérive ».

Il faut de même relever avec intérêt que le rapport annexé dispose que le Gouvernement s'emploiera à ce que l'institution coordonne ses activités avec celle des départements, compétents en matière d'aide sociale.

Les moyens alloués par le projet de loi de programme à la protection judiciaire de la jeunesse consistent en un crédit de 400 millions de francs en autorisations de programme, soit près du double de la tendance résultant des autorisations de programme des précédentes lois de finances - je rappelle que le chiffre était de 50 millions de francs en 1994. Le projet de loi prévoit en outre, et j'insiste sur ce point, le recrutement de 400 agents.

Cet effort tire les conséquences du large développement des interventions de l'institution, interventions chaque jour plus difficiles, hélas ! eu égard à la situation d'ensemble encore incertaine de notre pays.

Ces moyens devraient être consacrés prioritairement au développement des capacités des centres d'hébergement, notamment pour les cas les plus difficiles, en particulier dans les zones urbaines. Cet accroissement devrait être de 40 p. 100, soit 500 places.

De nouveaux moyens de procédure sont définis par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Ces moyens tendent fort opportunément à permettre la convocation en justice du mineur selon une procédure accélérée et à accroître les pouvoirs des juges des enfants.

On relève aussi avec intérêt le souhait exprimé par le rapport annexé au projet de loi de programme d'un développement des mesures de réparation pénale.

Il y a lieu par ailleurs de noter que l'accroissement des capacités des centres d'hébergement participe du souci d'une diversification opportune des réponses à la délinquance juvénile.

Enfin - j'insiste sur ce point - il convient de signaler que la protection judiciaire de la jeunesse a souhaité expérimenter, pour les jeunes mineurs délinquants, les stages dits « Jeunes en équipe de travail », plus communément connus sous le nom de JET, qui ont donné d'excellents résultats pour les jeunes majeurs délinquants en fin de peine.

Cette expérience ne fait pas l'objet des dispositions du projet de loi de programme. Elle mérite néanmoins d'être signalée en raison de son intérêt propre. De plus, dans la mesure où elle pourrait être développée au cours des prochaines années, elle doit, à notre avis, être testée dès cette année dans le cadre d'un élargissement des solutions définies par l'ordonnance du 2 décembre 1945 en matière pénale.

Je crois savoir, monsieur le garde des sceaux, que vos services et vous-même vous êtes penchés particulièrement sur la question des JET.

Des critiques, excessives dans la forme et injustifiées au fond, ont été portées contre cette expérience. Il faut souhaiter qu'un dialogue s'établisse entre les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, qui bénéficient d'une longue expérience dans le domaine de l'assistance éducative, et les personnels JET. Un travail mené à cet égard donnerait certainement des résultats positifs. En effet, les uns et les autres, par la diversification des moyens et des expériences, poursuivent un objectif d'intérêt général au bénéfice de jeunes, lesquels ne doivent pas être victimes d'une quelconque fatalité de l'exclusion et doivent, à l'inverse, voir leur avenir préservé.

Par la définition de moyens nouveaux et la fixation d'orientations à moyen terme, le projet de loi de programme et le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions paraissent pouvoir contribuer significativement au développement des missions de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ces missions essentielles - il s'agit, en effet, de l'avenir d'enfants en difficulté - supposent un suivi vigilant eu égard aux incertitudes qui demeurent dans ce domaine en raison de l'évolution préoccupante de la délinquance et des interrogations qu'appelle le meilleur traitement de celle-ci.

Un bilan de l'application de ces dispositions pourra, à cet égard, utilement éclairer la représentation nationale à l'expiration de la période d'exécution de la loi de programme.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, quelques-unes des observations principales que je souhaitais présenter à l'occasion de la présente discussion.

L'ampleur de la protection judiciaire de la jeunesse est évidemment difficilement quantifiable ; beaucoup de facteurs entrent en ligne de compte : le niveau de la délinquance, l'évolution de cette dernière, la politique judiciaire menée dans chaque juridiction, etc.

Dans ce contexte, c'est avec satisfaction que je prends acte de l'effort particulier en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse inscrit dans le projet de loi de programme.

Il prouve, s'il en était besoin, l'intérêt que porte le Gouvernement et que vous portez, monsieur le garde des sceaux, à cette institution.

C'est l'une des raisons essentielles pour lesquelles je voterai, comme mes collègues du groupe du Rassemblement pour la République, les projets de loi qui sont soumis aujourd'hui au Sénat.

Je le ferai avec, à l'esprit, l'importance des défis à relever dans les prochaines années et la nécessité d'un suivi attentif. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

3

### COMMUNICATION RELATIVE À UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 17 octobre 1994, l'informant que le Gouvernement considérait que la proposition de directive du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (n° E-126), transmise au Sénat le 19 octobre 1993, n'avait pas fait l'objet d'une adoption définitive par les instances communautaires et demeurerait donc soumise au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution.

4

### CANDIDATURE À UNE COMMISSION

**M. le président.** J'informe le Sénat que le groupe des Républicains et Indépendants a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Joseph Caupert, décédé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinquante, est reprise à seize heures cinq, sous la présidence de M. René Monory.)

## PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

M. le président. La séance est reprise.

5

ÉLOGE FUNÈBRE DE JOSEPH CAUPERT,  
SÉNATEUR DE LA LOZÈRE

M. le président. Mes chers collègues, je vais prononcer l'éloge funèbre de Joseph Caupert. (*M. le ministre, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent.*)

Notre collègue Joseph Caupert, sénateur de la Lozère, n'est plus. Le 9 septembre, nous apprenions sa disparition soudaine des suites d'un grave accident.

Discret, Joseph Caupert n'aimait ni les honneurs ni les cérémonies officielles. Pour ses obsèques, il ne voulait pas de discours. Dans cet hémicycle, où il siégea près de dix ans, je manquerais pourtant à la tradition républicaine en ne rendant pas l'hommage dû à sa mémoire, celle d'un homme de bien.

Joseph Caupert naquit en 1923 à Mende, en cette rude terre de Lozère qui marquera l'homme et son action. Fils de militaire, aîné d'une famille de cinq enfants, il reçut l'éducation rigoureuse qui forme aux responsabilités.

Des études de droit, poursuivies à Bordeaux puis à Montpellier, le préparèrent au notariat, qu'il exerça dans sa ville natale.

Il eut très tôt la volonté de participer à la gestion de la cité. A l'âge de vingt-quatre ans, Joseph Caupert entra au conseil municipal du Bleygard, commune voisine de Mende, à laquelle le liaient des attaches familiales.

En 1959, il devint maire, comme l'avait été autrefois son grand-père. Son engagement personnel, son goût des réalités locales, sans sens du contact lui ont valu de conserver la confiance de ses administrés et de veiller aux destinées du Bleygard pendant plus de trente-cinq ans.

Très vite, son action s'étendit au département. Elu en 1951 au conseil général de Lozère, qu'il ne devait plus quitter, porté à sa présidence en 1981, il fut de ceux qui mirent en œuvre la décentralisation. Il renonça volontairement à la présidence du conseil général en 1985, lorsqu'il devint sénateur, respectant ainsi une tradition en usage en Lozère.

Toute l'action de Joseph Caupert fut dirigée par sa volonté de défendre la Lozère, terre d'élevage et d'agriculture, menacée par l'exode rural. L'âpreté de la montagne cévenole, la faible population, la menace de disparition des services publics sont autant de handicaps qu'il ne cessa de dénoncer et contre lesquels il lutta avec tenacité.

« Le milieu rural ? On construit d'un côté et, de l'autre, cela se défait », constatait Joseph Caupert avec un réalisme qui jamais n'entama sa volonté d'agir.

Ainsi, en 1962, a-t-il eu la satisfaction de voir le canton dont il était l'élu faire partie des neuf cantons choisis par le Gouvernement pour expérimenter sa politique de « rénovation rurale ». Il y eut des réalisations concrètes : remembrement, reboisement, aménagements agricoles et pastoraux, équipements touristiques.

Cette opiniâtreté dans l'action ne s'est jamais démentie au long de sa carrière, puisqu'en juin dernier encore Joseph Caupert voyait aboutir le projet de ferme-relais auquel il avait contribué de façon décisive. Cette opération, qui permit d'éviter la désertification d'un hameau, Joseph Caupert la voulait exemplaire. Elle fera d'ailleurs école - comme il le souhaitait - puisque le conseil régional du Languedoc-Roussillon envisage d'étendre l'expérience à d'autres communes.

Joseph Caupert était aussi administrateur du parc national des Cévennes.

Sur nos bancs, où notre collègue siégea assidûment, c'est avant tout à la défense du monde rural qu'il consacra son travail.

Devenu sénateur de la Lozère le 27 mai 1985, à la suite du décès de Jules Roujon, il rejoignit, après un bref passage aux affaires culturelles, la commission des affaires économiques.

Nos débats sur les questions locales, agricoles ou sociales furent maintes fois enrichis de ses interventions pertinentes, fortes de son expérience de président de conseil général et du pragmatisme qui inspirait le militant de l'aménagement du territoire.

Le financement des collectivités territoriales, le statut de l'exploitant agricole, l'avenir de la filière laitière, notamment dans le cadre européen, figuraient parmi les sujets auxquels il prêtait une constante vigilance.

A chaque discussion budgétaire, il rappelait avec force le rôle primordial des agriculteurs dans les zones défavorisées et demandait des mesures plus énergiques pour freiner la désertification.

A l'heure où notre assemblée va examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le regard lucide que Joseph Caupert portait sur ces questions, son réalisme, le bon sens de ses propositions concrètes manqueront à nos travaux.

Sous une apparence austère parce que discrète, Joseph Caupert cachait de vraies qualités de cœur.

Aux vains discours, il préférerait les promenades solitaires dans la montagne. Mais toujours il savait être à l'écoute des gens modestes de son terroir, dont il partageait la patience et le courage. Les hautes fonctions exercées par Joseph Caupert n'ont jamais été un obstacle aux relations directes et franches qu'il entretenait avec ses concitoyens.

Inscrit au groupe des Républicains et Indépendants, il était réfractaire à tout sectarisme et se tenait à distance des joutes politiciennes. « Qu'importent les opinions politiques. Ici, dans le milieu rural, l'essentiel est de survivre », disait-il. Mais ses capacités d'indignation restaient entières lorsqu'il s'agissait de dénoncer les atteintes aux droits de l'homme, qu'il jugeait inadmissibles.

Nous garderons de Joseph Caupert le souvenir ému d'une personnalité authentique, d'un homme droit et intègre, d'un digne représentant de la Lozère, qui sut nous faire partager l'amour du pays, pour lequel il œuvrait sans relâche.

J'assure ses amis du groupe des Républicains et Indépendants et ses collègues de la commission des affaires économiques de notre profonde sympathie.

Que ses proches et sa famille trouvent dans cet hommage rendu par la Haute Assemblée la mesure de la grande estime que nous portons à Joseph Caupert, ainsi que l'expression de nos sincères condoléances.

M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Roger Romani, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi à mon tour, au nom du Gouvernement, de rendre un dernier hommage à Joseph Caupert.

Je pense, bien sûr, non seulement à l'homme d'action qu'il ne cessa d'être toute sa vie durant, mais aussi à l'homme de bien qui défendit sans relâche les intérêts des Lozériens, auxquels il témoigna toujours son attachement et sa fidélité.

M. Joseph Caupert se définissait lui-même, comme un homme de terrain. Il puisait dans sa terre de Lozère, à laquelle il était tant attaché, une force et une énergie tout entières au service de ses concitoyens.

C'est en parcourant inlassablement son département, en y rencontrant quotidiennement ses administrés, qu'il avait compris l'impérieuse nécessité de la rénovation rurale.

Pour lui, la reconquête des espaces ruraux et l'aménagement du territoire n'étaient pas de vains mots.

Dans la commune du Bleynard, dont il fut maire pendant quarante-deux années sans discontinuer, il batailla ferme pour sauver l'économie locale et retenir la population au pays, comme en témoignent les nombreux projets qu'il sut mener à bien.

Au conseil général de la Lozère, département qu'il qualifiait de « hors norme », Joseph Caupert lutta sans relâche pour le maintien des services publics et la sauvegarde de l'agriculture. Il avait en particulier à cœur de défendre, chaque fois qu'il le pouvait, les intérêts des petits producteurs de lait, dont la survie conditionnait pour partie celle de la Lozère.

S'il prit une part active dans la défense de son département, il sut aussi mobiliser et fédérer toutes les bonnes volontés. Il fut ainsi le promoteur de l'intercommunalité en Lozère.

Il soutient avec la même conviction devant la Haute Assemblée les intérêts de la Lozère, exhortant les responsables politiques à lutter contre l'exode rural, qu'il jugeait inacceptable.

Mais Joseph Caupert, qui défendait sa région avec force et, parfois, avec quelque provocation – « J'aime le concret, pas les discours », aimait-il à répéter – était aussi un homme de cœur.

Sa générosité se manifestait toujours avec beaucoup de pudeur et de discrétion. Il avait ainsi créé, dans son village, une association, « Solstice », destinée à accueillir des enfants autistes dans des structures appropriées.

Joseph Caupert avait également su rester abordable et ouvert aux autres. Ces qualités en avaient fait le confident des soucis et des espoirs de chacun dans son département.

A ses enfants, à ses petits-enfants, à ses amis et à ses administrés, à ses collègues du groupe des Républicains et Indépendants, j'adresse, au nom du Gouvernement et en mon nom personnel, mes plus respectueuses condoléances.

**M. le président.** Mes chers collègues, selon la tradition, nous allons interrompre nos travaux en signe de deuil.

Ainsi qu'il en a été décidé ce matin, nous les reprendrons à dix-huit heures trente.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à seize heures quinze, est reprise à dix-huit heures trente-cinq, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)**

#### PRÉSIDENTICE DE M. ETIENNE DAILLY

vice-président

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

6

#### SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION DE PARLEMENTAIRES TCHÈQUES

**M. le président.** J'ai le plaisir de saluer la présence dans notre tribune officielle d'une délégation du Conseil national de la République tchèque, conduite par M. Jaromir Kalus, président du groupe interparlementaire tchéco-français du Conseil national.

Au nom de la Haute Assemblée, je lui souhaite la bienvenue et je forme des vœux pour que son séjour en France contribue à fortifier les liens d'amitié ancestraux entre nos deux pays.

Je souhaite que les entretiens auxquels elle participera, à Paris et en province, lui soient profitables à un moment où la nouvelle république tchèque prépare la réforme de son organisation territoriale. *(Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.)*

7

#### RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE SANS DÉBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que la question orale sans débat n° 145 de M. François Gautier à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales est retirée, à la demande de son auteur, de l'ordre du jour du vendredi 21 octobre 1994.

Dès lors qu'il ne reste plus que trois questions orales sans débat à l'ordre du jour de la séance de vendredi matin, j'ai demandé que l'ouverture de celle-ci soit repoussée à onze heures trente, voire à onze heures quarante-cinq, afin de nous ménager une marge de manœuvre suffisante dans la nuit de jeudi prochain pour, éventuellement, achever l'examen des trois textes sur la justice dont nous sommes saisis.

J'ai pris cette précaution car je sais que M. le garde des sceaux n'est pas disponible vendredi matin.

8

#### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe des Républicains et Indépendants a présenté une candidature pour la commission des affaires économiques et du Plan.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune proposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame :

Mme Janine Bardou, membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Joseph Caupert, décédé.

**STATUT DE LA MAGISTRATURE  
ORGANISATION DES JURIDICTIONS  
JUSTICE**

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

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

- du projet de loi organique (n° 585, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature. Rapport n° 30 (1994-1995).

- du projet de loi (n° 594, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Rapport n° 30 (1994-1995).

- du projet de loi de programme (n° 586, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice. Rapport n° 30 (1994-1995) et avis n° 25 (1994-1995).

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Cabanel.

**M. Guy Cabanel.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est avec satisfaction que j'ai pris connaissance des projets de loi que nous examinons aujourd'hui, ainsi que de l'excellent rapport de M. Pierre Fauchon. En tant que rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits affectés à l'administration pénitentiaire dans le projet de loi de finances pour 1995, je me suis intéressé essentiellement aux incidences, pour cette administration, du projet de loi de programme sur la justice et du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions.

Ma satisfaction est triple, monsieur le garde des sceaux. Elle tient, en premier lieu, à ce que la justice fait l'objet du principe même d'une loi de programme, dont le premier mérite est de fixer des orientations larges au bénéfice d'un affermissement d'une mission fondamentale de l'Etat.

En deuxième lieu vient le constat de l'effort considérable qui est consenti dans ce cadre en faveur de l'administration pénitentiaire, laquelle se voit attribuer 40 p. 100 des autorisations de programme allouées à l'ensemble de l'institution judiciaire par le projet de loi de programme, soit 3 milliards de francs.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, je me souviens que vous annonciez l'année dernière, lors de votre audition par la commission des lois sur les crédits de l'administration pénitentiaire dans le projet de loi de finances pour 1994, que le budget d'alors était un budget de transition, dans l'attente de l'examen d'un projet de loi de programme pour une prospective à moyen terme. Vous avez tenu parole, et c'est là mon troisième motif de satisfaction.

Ce projet de loi vient en effet relayer pleinement l'effort entrepris en faveur de cette administration. Il consiste - cela a déjà été dit - en un apport très important en équipement et en personnel : d'une part, 4 000 places nouvelles en détention, 1 200 en centres de semi-liberté, d'autre part, 2 850 emplois en détention, 300 en centres de semi-liberté, 768 en milieu ouvert. De plus, un effort dans le domaine des conditions de détention est engagé : les places les plus vétustes seront fermées, le parc ancien sera réhabilité.

Il faut rappeler que cet apport prend la suite de mesures importantes qui ont sensiblement transformé la physionomie de l'administration pénitentiaire ces dernières années. La construction, décidée en 1987 et aujourd'hui achevée, de 13 000 places nouvelles de prison - le fameux « programme 13 000 » - a permis de réduire sensiblement la surdensité carcérale. Elle s'est accompagnée du recrutement parallèle de 4 300 personnels, soit un accroissement des effectifs, de 1988 à 1993, de 24 p. 100.

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions complète le dispositif de la loi de programme par deux mesures importantes : d'une part, la limitation des courtes peines par l'extension de la procédure de conversion d'une peine d'emprisonnement en travail d'intérêt général, d'autre part, l'exécution facilitée des mesures d'éloignement concernant les détenus étrangers qui devrait contribuer, elle aussi, à « désengorger » les maisons d'arrêt entraînant de meilleures conditions de détention.

L'amélioration des conditions d'exécution des peines est, de fait, un impératif auquel on doit se montrer très attaché. Par ces différentes mesures, les projets de loi en discussion autorisent l'espoir d'un progrès réel.

Une attention particulière est en outre portée, dans le projet de loi de programme, à l'un des problèmes les plus délicats auxquels doit faire face l'administration pénitentiaire, celui de la santé des détenus.

Sans vouloir exagérer la situation, reconnaissons que cette santé est aujourd'hui menacée, notamment dans le domaine des pathologies lourdes : sida, tuberculose et troubles psychiatriques.

Parallèlement à la réforme engagée par la loi du 18 janvier 1994, qui confie aux hôpitaux la responsabilité des soins aux détenus, le projet de loi de programme prévoit que des travaux d'aménagement seront effectués dans les établissements du parc ancien, en particulier sur le plan sanitaire.

Toutefois, un suivi rigoureux de ce dossier est nécessaire pour compléter ces différentes mesures. Il est grave, par exemple, comme l'observe le rapport Chodorge, que de grands malades psychiatriques soient laissés à leur souffrance en détention. Des mesures rapides s'imposent dans ce domaine, comme pour les détenus atteints du sida en phase avancée. Je sais que des mesures individuelles ont été prises, mais la vigilance s'impose sur ce point.

Une même vigilance se révèle indispensable en ce qui concerne la surpopulation carcérale. Quoique très inférieure à ce qu'elle aurait pu être sans l'engagement du programme « 13 000 », elle demeure préoccupante, notamment dans certaines maisons d'arrêt. Elle l'est même de façon croissante à mesure qu'augmente le nombre des condamnés. Largement abordée par les projets de loi, cette question, deuxième grande difficulté à laquelle doit faire face l'administration pénitentiaire, peut appeler des mesures complémentaires.

C'est ainsi que, maintes fois réclamée, la limitation de la détention provisoire apparaît plus que jamais souhaitable. Le nombre de ces détentions - près de la moitié des incarcérations - est en effet beaucoup trop élevé. Certaines de ces détentions apparaissent comme des solutions de facilité, peu respectueuses de la présomption d'innocence et de la dignité de la personne. Elles sont utilisées faute de mise en œuvre d'autres moyens de surveillance. Ne conviendrait-il pas plutôt de développer le contrôle judiciaire ou d'expérimenter des méthodes nouvelles telles que l'assignation à domicile sous surveillance électronique ?

C'est ainsi également que la question de la détention des étrangers appelle, au-delà des dispositions du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, un effort important en ce qui concerne la conclusion d'accords de transfèrement. Il est en effet souhaitable que ces détenus puissent, dans leur intérêt, purger leur peine dans leur pays d'origine, afin, notamment, d'y préparer leur réinsertion. Cela a été compris par dix-neuf États qui ont déjà signé de tels accords avec la France. Les dispositions du projet de loi s'appliquent, en effet, aux seuls détenus susceptibles de faire l'objet d'une mesure de libération conditionnelle et qu'il est possible de reconduire à la frontière, soit, selon les estimations de la Chancellerie, de 1 000 à 1 500 personnes environ, peut-être trois fois plus en flux annuel. Les autres détenus étrangers, environ 13 500, soit la plus large part, ne sont pas concernés par ces dispositions.

Le vaste effort entrepris par les projets de loi en discussion doit trouver, lors de la prochaine loi de finances, une première traduction annuelle. Nous savons que, en raison de certains problèmes liés à des achats de terrains, il ne sera pas possible de réaliser, dès 1995, une certaine tranche de construction. Mais il faudra, là aussi, être vigilants. La commission des lois vous présentera dans quelques semaines son rapport pour avis à ce sujet.

Il convient toutefois d'évoquer d'ores et déjà les compléments nécessaires eu égard à la situation des personnels, quelque peu oubliée dans le débat d'aujourd'hui.

Le Gouvernement, sans doute, a souhaité poursuivre sur ce point les échanges de vues engagés avec les organisations représentatives. Il y a toutefois lieu d'observer que le projet de loi de programme, par l'accroissement des effectifs qu'il prévoit, va contribuer à l'amélioration de la sécurité et à de meilleures conditions d'exercice de leur mission par les agents de l'administration pénitentiaire. Cela n'est pas niable.

Dans le même temps, de nouvelles orientations devront vraisemblablement être arrêtées. Il importe en particulier que les personnels voient leur rôle plus nettement défini quant à la mise en œuvre des missions nouvelles dévolues à l'administration pénitentiaire par la loi du 22 juin 1987 en ce qui concerne la réinsertion des détenus et l'individualisation des peines. Le projet de loi de programme, par l'affirmation du souci d'un meilleur suivi des détenus, fixe, à cet égard, une première direction. Il convient de s'en féliciter dans la mesure où ces missions recevraient une application plus effective.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, les réflexions que me semblent appeler le projet de loi de programme et le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions. Ils représentent, à l'évidence, un ensemble de mesures utiles, certes parcellaires, diront certains, et correspondant à des solutions à moyen terme. Mais ces mesures sont utiles, nombre d'entre elles étaient même urgentes.

Je souhaite, en conclusion, saisir l'occasion du présent débat pour renouveler les larges interrogations qu'appelle, pour l'administration pénitentiaire, l'accroissement continu de la délinquance et l'allongement de certaines peines. Avec 55 000 détenus aujourd'hui contre 35 000 voilà douze ans, notre système carcéral risque théoriquement de recevoir en l'an 2 000, c'est-à-dire dans six ans, plus de 65 000 détenus, voire 70 000 dans une hypothèse à dix ans si la tendance actuelle n'est pas inversée. C'est tout le pari des projets que vous nous présentez aujourd'hui.

Si cette tendance n'était pas inversée, notre système carcéral pourrait-il recevoir autant de détenus ? Peut-être, mais dans quelles conditions ? Quelle serait alors la situa-

tion de l'appareil judiciaire face au choix difficile à faire entre le classement sans suite systématique des délits dits mineurs – que la population française ne considère pas toujours comme tels – et l'escalade de l'extension continue du parc pénitentiaire ? Le choix est douloureux !

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, je souhaite une large approbation parlementaire de ce premier ensemble de mesures, qui sont attendues et qui comprennent notamment la limitation des courtes peines, le développement de la semi-liberté et même la transaction devenue composition pénale.

Naturellement, notre devoir est de poursuivre avec vous la réflexion, en particulier sur la détention provisoire et les alternatives à l'emprisonnement. L'enjeu est grave car il s'agit, au-delà, du devenir de l'administration pénitentiaire, de la crédibilité de l'institution judiciaire et de l'évolution de notre société ! (*Applaudissements sur les trèves du RDE, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Monsieur le ministre d'État, vous estimez devoir réconcilier les Français avec leur justice, mal aimée parce que mal comprise. Pour ce faire, vous croyez nécessaire d'adapter les moyens alloués à l'institution judiciaire aux besoins des cinq prochaines années.

Louable et noble intention que celle qui est décrite dans l'un des exposés des motifs des trois projets de loi que nous allons examiner ! Pourtant, nous n'y souscrivons pas, parce que les réformes d'organisation et de procédure que vous proposez infirment et contrarient vos objectifs.

La modicité des moyens financiers accordés à la justice n'est pas récente. Des progrès ont été réalisés depuis une dizaine d'années ; nous les savions cependant insuffisants au regard du retard accumulé. Tous les praticiens du droit et les professionnels de la justice affirment qu'il est urgent d'inventer un véritable « plan de justice » moderne, ambitieux, en réponse à la crise de confiance que connaît la justice à qui l'on reproche d'être trop lente, peu compréhensible et lointaine.

Trouver des solutions passe nécessairement par la préoccupation de savoir à quels besoins la justice doit répondre, quelle doit être sa place dans la France de l'an 2000 et de quels moyens humains et matériels elle doit disposer.

Monsieur le garde des sceaux, vos projets de loi sont-ils seulement l'ébauche d'un tel plan et d'une telle préoccupation ? Je réponds : non. Après l'adjectif « hétéroclite » employé ce matin par M. le rapporteur et l'expression « bric-à-brac » utilisée par M. Dreyfus-Schmidt, je qualifierai vos textes, sans forcer le trait, de « projets portant diverses dispositions pour la justice ».

Cruelle déception pour celles et ceux qui ont cru aux promesses et aux déclarations du Gouvernement ! Décidément, nous constatons que le Gouvernement préfère légiférer à crédit, comme l'a dit M. le président du Sénat, et je crains que, dans quelque temps, il ne soit surendetté !

**M. Claude Estier.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** L'effet d'annonce de cette loi quinquennale – une de plus ! – apparaît plus comme une affiche électorale que comme une réponse aux besoins de la justice, qui sont de deux ordres : combler le retard et, surtout, faire face à la croissance continue des contentieux. C'est au point que, dans cinq ans, le constat risque d'être identique.

La justice est beaucoup trop lente et ne peut suivre le rythme d'accroissement des litiges. A quoi bon s'attaquer aux conséquences, si l'on ne remédie pas aux causes ?

Trop importante serait la demande de justice ? Mais elle ne fait qu'accompagner l'évolution d'une société civilisée. Pourquoi toujours présenter l'augmentation du contentieux comme une véritable calamité ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** Sans aller jusqu'à s'en réjouir, force est de constater que la France est passée d'une logique de pays d'administration à une logique de pays de justice.

Face à la complexité de l'organisation sociale dans un Etat de droit comme le nôtre, chaque citoyen doit avoir la liberté de vouloir faire triompher son bon droit.

La surproduction législative et réglementaire, dont le Parlement et le Gouvernement sont responsables, contribue largement à cette explosion du contentieux. La loi devient de plus en plus complexe, technique, inintelligente parfois. Les professionnels du droit et les justiciables ne cessent de nous le dire. Est-on sûr que la loi garantisse toujours les droits du plus grand nombre de citoyens ? Les lois qui émanent des groupes de pression - elles sont de plus en plus nombreuses - et qui les protègent abusivement se multiplient. L'émiettement des contentieux traduit, en réalité, l'inégalité des parties devant la justice.

Reproche est donc adressé au Gouvernement, qui ajuste les besoins impérieux aux moyens qu'il limite volontairement. Monsieur le garde des sceaux, si j'ose dire, vous adaptez le pied à la chaussure et non l'inverse ! C'est plus un programme d'économies que vous nous proposez qu'un programme de dépenses en faveur de la justice !

Cette critique dépasse les clivages partisans. Ainsi, le rapporteur de la commission des lois, M. Fauchon, a tenu à rappeler à la page 13 de son rapport - à titre personnel, il est vrai - que les dysfonctionnements de la justice résident dans le manque chronique de magistrats qualifiés, ...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** ... et plusieurs membres de la commission des lois ont jugé insuffisants les recrutements prévus.

Je voudrais très simplement adresser un grand remerciement à nos rapporteurs.

M. Lambert, rapporteur pour avis, grâce à son rapport très précis comprenant force tableaux et détails, nous éclaire sur ce qui a été fait et sur ce qu'il est prévu de faire.

Je tiens également à remercier notre collègue M. Fauchon, rapporteur de la commission des lois, pour la qualité du rapport que nous n'avons certes pas pu lire à temps - comme l'a rappelé ce matin M. Dreyfus-Schmidt - mais dont nous connaissons la teneur. Il ne m'en voudra pas si, à titre exceptionnel, je me permets de lui décerner une mention spéciale pour la qualité de son rapport et l'honnêteté foncière avec laquelle il a abordé ces travaux.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Merci !

**M. Guy Allouche.** Monsieur le garde des sceaux, votre logique gestionnaire ignore la fonction de justice, cela est grave. Il est curieux que ce soit à l'occasion d'un débat sur l'avenir de la justice que l'on s'intéresse aux problèmes du surendettement, à la nécessité de la médiation et de la transaction pénale. Ces questions méritent réflexion, mais sûrement pas à l'occasion d'une gestion

parcimonieuse des postes de magistrats, surtout si l'on se place dans le contexte aujourd'hui fragilisé de notre institution judiciaire !

A l'heure où le droit traduit trop souvent les difficultés de la vie, le juge du droit des personnes exerce une fonction essentielle. Nous aurions souhaité un véritable débat sur la fonction du juge. Y aurait-il aujourd'hui incompatibilité entre son rôle social et sa fonction de dire le droit ? Serait-il devenu un simple technicien qui ne ferait que dire le droit ? Dire le droit, rendre la justice avec toute la noblesse de cet acte, n'est-ce pas aussi faire appel à la conscience de ces femmes et de ces hommes qui se prononcent au nom du peuple français ?

En fait, monsieur le garde des sceaux, votre programme cache très mal la lente et progressive déjudiciarisation, ainsi que le désengagement de l'Etat face à ses missions régaliennes. Cela est pour nous inacceptable.

Vous appuyant sur les conclusions du rapport de nos collègues MM. Haenel et Arthuis, vous voulez promouvoir une justice de proximité. « Rapprochement géographique, accélération du traitement des affaires, rapprochement psychologique et culturel » : c'est ce que préconisait le rapport de nos deux collègues.

Je ne résiste pas à l'envie de vous dire, monsieur le garde des sceaux, que vous vous payez de mots. A l'appui de mon affirmation, je citerai ce que déclarait notre collègue Hubert Haenel, le 7 août 1994, au journal *La Vie judiciaire* : « Nos ambitions étaient d'une toute autre nature, elles sont, je dois le dire, déçues... Le texte en débat devant le Parlement n'a pas, en l'état, grand-chose à voir avec nos propositions. Il est encore moins à la hauteur de la situation dramatique que connaît aujourd'hui le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire. »

Comme je comprends la déception de notre collègue Hubert Haenel ! En effet, en quoi la création de quatre-vingts postes à temps plein de magistrats non professionnels va-t-elle dans le sens d'une justice de proximité ? Praticiens du droit et professionnels de la justice sont, dans leur grande majorité, opposés à cette création et à cette dualité.

En fait, « vous bottez en touche ». Des hommes aussi éminents que M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation, et M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation, nous ont dit pourquoi ils n'étaient pas favorables à vos projets de loi.

Au-delà du problème de la conformité à la Constitution d'un tel mécanisme au regard du principe d'indépendance des juges et de la mise en cause de l'unité de la qualité du corps des magistrats, M. Pierre Drai a émis des réserves sur la compétence, l'objectivité, l'impartialité de ces nouveaux juges, dont les décisions juridictionnelles sont exécutoires.

Nous avons discuté voilà quelques jours une réforme de la Cour de cassation ayant pour objet de limiter le nombre des pourvois. Je crains que le dispositif que vous nous proposez ne conduise précisément à un nouveau surcroît d'appels et de pourvois en cassation.

Sachez que, si nous sommes favorables à la participation des citoyens à la justice civile et pénale, à la justice de proximité, à la simplification des procédures, nous désapprouvons les formes proposées.

Vous vous êtes inspiré du système britannique, alors que la conception de la justice, la culture citoyenne et civique de nos amis d'outre-Manche diffèrent des nôtres. Le système britannique repose d'abord sur la collégialité. Or le talon d'Achille de votre système est d'ériger le juge citoyen en juge unique. Quelle énorme différence !

Qu'on introduise le juge citoyen dans la collégialité d'un tribunal de grande instance, oui – et je dis cela à titre personnel, car je ne veux pas engager mon ami Michel Dreyfus-Schmidt.

Dans un tribunal de grande instance, la présence du juge citoyen, son apport, son expérience seront certainement appréciés des autres magistrats et des justiciables. En outre, monsieur le garde des sceaux, vous dégageriez ainsi un tiers de l'effectif des magistrats des tribunaux de grande instance au profit des tribunaux d'instance. Le professionnalisme de ces juges contribuerait précisément à améliorer le fonctionnement de ces juridictions encombrées.

M. le président de la commission des lois nous objecte que le juge citoyen emporterait la décision en cas de désaccord entre les deux autres magistrats ; cet argument a sa force. Mais vous avouerez-vous que je préfère une décision collégiale à une décision rendue par un juge unique, non professionnel de surcroît ?

Permettez-moi de vous proposer une autre solution pour alléger le travail des juges d'instance de leurs tâches administratives. En cette période de crise de l'emploi et de chômage des jeunes diplômés, pourquoi ne pas recruter des jeunes titulaires d'une maîtrise de droit actuellement sans emploi ou stagiaires, pour assister les juges d'instance dans la préparation des dossiers et la rédaction des jugements ? Il y aurait là une perspective de carrière dans la magistrature, avec des conditions de recrutement appropriées.

Monsieur le garde des sceaux, comment le Gouvernement peut-il déplorer, comme nous le faisons tous, la crise de l'emploi, la montée du chômage – ce chômage qui frappe tout particulièrement les jeunes, notamment les jeunes diplômés – et proposer une sorte de cumul à des personnes qui sont presque en fin de carrière ? Ce cumul est proprement injustifiable quand certains frappent à la porte pour obtenir leur premier emploi. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

Approuver vos propositions, monsieur le garde des sceaux, ce serait faire peser des menaces sur l'avenir de la justice. Si cette expérimentation s'avère concluante, vous l'étendrez à toutes les cours d'appel. Les juges non professionnels se recrutent alors par centaines, voire davantage, et ils ne seront pas affectés uniquement dans les tribunaux d'instance.

Que deviendra alors la justice dans notre pays ? Quel sera son rôle, sa mission ? On peut l'imaginer aisément.

La force, la crédibilité et l'indépendance d'une justice de qualité se mesurent aussi à la compétence, au professionnalisme de celles et ceux qui la rendent au nom du peuple français. En sera-t-il de même lorsque les justiciables contesteront, souvent légitimement, la qualité, la compétence, l'impartialité de ces juges non professionnels ? Notre pays doit avoir une justice respectée et en avance sur l'évolution de la société.

J'en viens au surendettement des particuliers. On est en droit de se demander ce que vient faire cette question dans un projet de loi sur la modernisation de la justice. La pénurie de magistrats vous incite à amorcer le processus de « déjudiciarisation » de certaines procédures.

Monsieur le garde des sceaux, qui vous a demandé de réformer la loi Neiertz ? Personne !

**M. Hubert Haenel.** Si !

**M. Alain Lambert,** rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Nous !

**M. Guy Allouche.** Qui vous demande de ne toucher à rien ? Tout le monde ! Après avoir dit que vous aviez l'accord des parties concernées, vous avez reconnu à l'Assemblée nationale que, en raison de l'urgence, la concertation avait été brève. S'il y a urgence, c'est l'urgence d'attendre ! Avec ce dispositif, vous réussissez la prouesse de faire l'unanimité contre vous !

Près de quatre années après son application, la loi Neiertz mérite sûrement une adaptation.

**M. Alain Lambert,** rapporteur pour avis. Ah ça, oui !

**M. Guy Allouche.** Personne ne s'y refuse. Le texte de cette loi prévoyait qu'un rapport serait présenté après deux ans d'application. Ce rapport n'a pas été établi. Existe-t-il une étude qui viendrait étayer la nécessité de réformer une loi qui s'applique à la satisfaction de tous ? Bien sûr que non !

Nous avons toujours pensé, monsieur le garde des sceaux, que votre philosophie politique – et nous la respectons parce qu'elle est éminemment respectable – vous rendait attentif au sort des familles et personnes défavorisées. Mais qu'en est-il de la cohérence de l'action gouvernementale quand M. le Premier ministre présente – c'était le 13 octobre dernier – un nouveau plan de lutte contre l'exclusion et que vous, en particulier, au nom du même gouvernement, soucieux de gérer la pénurie de l'offre de justice, vous voulez vous débarrasser d'un contentieux social dont les conséquences entraînent justement un risque d'exclusion sociale ?

Lors du centenaire du Crédit agricole, le 27 septembre 1994, M. le Premier ministre déclarait : « L'équilibre atteint dans le traitement du surendettement des particuliers ne sera pas mis en cause par le projet de loi sur la modernisation de la justice. » Il ajoutait même : « Au moment où la France connaît, à cause de la montée du chômage issu de la crise, des phénomènes d'exclusion de plus en plus marqués, l'exclusion bancaire est souvent une étape dramatique, au même titre que le problème de logement. »

Quelle contradiction, quelle incohérence dans l'action de ce gouvernement !

Vos propositions n'enrayent pas le mal que vous avez diagnostiqué. En effet, les délais de traitement seront allongés, le recours devant le juge sera plus fréquent, la charge de travail pour les tribunaux sera plus grande, la situation des surendettés se dégradera encore davantage, un contentieux en remplacera un autre. Oui, le danger réside dans la déjudiciarisation. La commission se verra attribuer des pouvoirs d'ordre juridictionnel. Il n'y aura plus de défense ni de débats contradictoires.

Monsieur le garde des sceaux, il me semble que vous avez mal apprécié les conséquences de ces propositions. Nous vous demandons de les retirer et nous souhaitons que le Gouvernement réexamine sa position après la plus large concertation.

Ma conclusion, vous la devinez : vos projets n'emportent pas notre conviction, loin s'en faut. Ils relèvent davantage d'une gestion de la pénurie, de préoccupations pragmatiques à court terme que d'une grande ambition pour la justice. Vous vous contentez de mettre quelques gouttes d'huile dans les rouages, tout en malmenant au passage quelques principes fondamentaux comme l'égalité des citoyens devant la justice, l'unité du corps des magistrats et en donnant la compétence juridictionnelle à une commission administrative.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le groupe socialiste ne saurait souscrire à de tels projets de loi. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Haenel.

**M. Hubert Haenel.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, voici venu le temps des juges... Certes, mais pas tout à fait encore !

Il était temps que la justice apparaisse libérée de ses entraves politiques. Vous y avez contribué, monsieur le ministre d'Etat. Libérée, elle l'a été, et spectaculairement ! Restera-t-elle libre ? Je l'espère. Soyons cependant vigilants.

Une justice de plus en plus indépendante, cela peut gêner les uns, inquiéter les autres, tenter même les manipulateurs de la communication, servir et alimenter les pires instincts des hommes médiatico-politiques dont le microcosme parisien ne manque pas.

Dorénavant, il faut admettre que, en tout temps, en tout lieu et en toute circonstance, la justice accomplira son œuvre salutaire dans le respect des lois, dans la sérénité, l'objectivité et la responsabilité indispensables à toute procédure et décision judiciaires dignes de ce nom.

L'autre soir, en regardant le journal télévisé d'une chaîne publique, je sursautai. Une journaliste semblait s'inquiéter, s'offusquer même, des conséquences de cette nouvelle indépendance des juges, qu'elle estimait dévastatrice pour l'élite de la classe politique française et pour celle du patronat, se demandant même s'il fallait laisser la justice aller jusque-là.

Une telle réaction me paraît inquiétante et dangereuse. Dans des propos de cette sorte, on voit poindre l'opportunité sous une forme déguisée, celle de la raison d'Etat. N'invoque-t-on pas déjà trop souvent à tort et à travers - je vous ai d'ailleurs saisi de plusieurs questions écrites à ce sujet -, le secret défense pour couper court aux investigations judiciaires ou policières dans les affaires dites « d'Etat » ? C'est de la même veine !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Comme les vrais-faux pas-seports !

**M. Hubert Haenel.** Je me souviendrai toujours de cette apostrophe d'un ancien garde des sceaux, aujourd'hui décédé, s'exclamant après le dépôt du rapport de la commission de contrôle sénatoriale sur le fonctionnement de la justice : « Monsieur Haenel, vous voulez donner l'indépendance aux magistrats : vous êtes fou ! »

Eh oui, nous n'étions pas préparés à tous ces changements. Nous n'étions pas habitués ! Eh bien, il faudra s'y faire et en tirer toutes les conséquences. Car plus jamais, soyons-en bien conscients, les choses ne seront comme avant.

Il faut cependant se garder d'en « rajouter », pour masquer l'indifférence et la négligence de certains responsables politiques à l'égard de la justice, en se faisant valoir dans les médias, en racontant tout et n'importe quoi, en faisant des propositions extravagantes et irresponsables. La justice n'a pas besoin de cela.

Après le temps des juges, le temps de la justice est-il pour autant venu ? Avec ces trois projets, vous esquissez, monsieur le garde des sceaux, un commencement de réponse, mais un commencement seulement.

En effet, mes chers collègues, les entraves à l'indépendance et au bon fonctionnement de la justice ne sont pas seulement statutaires ou politiques. Elles sont aussi d'ordre budgétaire et administratif.

Outre le budget de la justice, j'évoquerai la question de la répartition géographique de notre appareil judiciaire, que nous devons appréhender comme un service public moderne et dans la perspective d'un aménagement équilibré du territoire.

S'agissant du budget de la justice, il doit, selon moi, être reconsidéré de fond en comble, tant sur le plan de son enveloppe globale que sur celui de sa structure, tant dans sa préparation que dans son application.

L'Etat serait en droit de dire : « Pas de moyens supplémentaires si vous ne réformez pas votre organisation, votre administration et votre gestion. »

De toute façon, aucun gouvernement ne sera en droit, après l'élection présidentielle, de laisser la justice ainsi livrée à elle-même et à certains de ses errements administratifs. Le récent scandale intervenu sur l'informatisation de ce ministère est l'un des révélateurs des dysfonctionnements qu'avec M. Jean Arthuis et certains autres de nos collègues nous avons dénoncés dès 1991.

Les problèmes de sécurité et de justice sont le premier souci des Français. Chaque candidat à la présidence de la République devra, à mon sens, avoir un véritable projet judiciaire et, croyez-moi, nous sommes quelques-uns qui nous emploierons à le leur demander !

Venons-en à la carte judiciaire, véritable serpent de mer. Tout le monde s'accorde à dire que des pans entiers de cette carte sont obsolètes et ne correspondent plus du tout aux réalités d'aujourd'hui, mais il n'est personne pour vouloir que l'on touche à un territoire dont il est l'élu ou dont il s'estime le défenseur.

Les résultats des travaux remarquables de M. Carrez devaient faire l'objet d'une large publicité et fonder une non moins large concertation pour aboutir à un redéploiement des moyens de la justice afin d'assurer une présence territoriale mieux adaptée et plus efficace du grand service public judiciaire.

Nous proposons d'engager le débat circonscription judiciaire par circonscription judiciaire. L'idéal serait sans doute - pourquoi ne pas l'imaginer ? - que chaque ressort organise le service public judiciaire sur son territoire en fonction des besoins et puisse l'adapter en fonction de l'évolution des réalités. La condition *sine qua non* de toute amélioration du fonctionnement de la justice, c'est la déconcentration, qui consiste à donner des pouvoirs et des moyens à l'échelon déconcentré sur le terrain : chefs de cour, cours d'appel, chefs de juridiction, greffiers en chef.

Je me demande ce que l'on attend ! Il n'y a pas besoin de texte pour cela.

Il y aurait lieu aussi de rapprocher juridictions et élus locaux - maires, présidents de conseil régional et présidents de conseil général - pour imaginer, avec les barreaux, une organisation efficace du service public judiciaire de proximité. Nous n'en prenons pas le chemin !

Outre l'indépendance de la justice, le budget et l'organisation judiciaire, restent deux sujets tabous irritants, celui des relations justice-presse et celui des relations justice-police - deux autres serpents de mer. Ces deux problèmes sont, ô combien, révélateurs des enjeux de pouvoir médiatique, de pouvoir au sein du Gouvernement et de pouvoir au sein de la société. Le pouvoir médiatique et le pouvoir exécutif s'opposent à la simple autorité judiciaire, modeste, fragile et souvent sans réels moyens.

Bien sûr, quelques tentatives furent initiées, quelques colloques, quelques auditions, une ou l'autre commission, mais jamais de solution !

Prenons garde ! Au train où vont les choses, nous n'échapperons pas, à brève échéance, que nous le voulions ou non, à des réformes de fond dans ces deux domaines. Nous y serons contraints.

Pour ce qui concerne les relations justice-police, qui font partie intégrante de tout projet judiciaire, quelle peut être notre action ?

Commençons par considérer que la police et la justice ont partie liée, poursuivent les mêmes objectifs - la sécurité des Français au sens le plus large et le plus noble du terme - que ces services sont non pas antagonistes, mais complémentaires et ne vont pas l'un sans l'autre. Police et justice sont inséparables. Il y a entre la sécurité et la justice une chaîne logique, entre ceux qui préviennent et constatent les infractions, ceux qui appréhendent les malfaiteurs, ceux qui enquêtent, ceux qui jugent et ceux qui exécutent les décisions judiciaires. Tout se tient. Si l'on découpe cette chaîne en morceaux, le système se grippe et peut « dérailler ». Nous devons donner aux gens le sentiment qu'il n'y a pas d'un côté une politique et une logique du ministère de l'intérieur, et de l'autre une politique et une logique du ministère de la justice. Il importe de nous souvenir que la sécurité sans la justice, c'est la porte ouverte à toutes les dérives.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Hubert Haenel.** Derrière toutes ces considérations, ne l'oublions pas, il y a le poids de l'histoire, des habitudes, des corporatismes, des intérêts politiques et, bien sûr, celui des hommes.

Comme la justice, la police vient de bénéficier d'une loi de programmation. J'avais pensé, et je vous avais fait part de cette suggestion, qu'il convenait, pour illustrer l'indissociable lien, la complémentarité entre ces deux fonctions régaliennes de l'Etat, d'imaginer une présentation conjointe des deux lois de programmation, démontrant ainsi la réalité de cette chaîne, préventive et répressive, que je viens d'évoquer.

**M. Guy Allouche.** Et vous aviez raison !

**M. Hubert Haenel.** Je suis cependant convaincu que, sous l'autorité d'un nouveau Président de la République et d'un nouveau Premier ministre, on pourrait mettre à plat les problèmes de fond et formuler des solutions.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous parlez d'or !

**M. Hubert Haenel.** Venons-en maintenant à ce qu'il était convenu d'appeler les réflexions et propositions sur la justice de proximité. Nous avons formulé, Jean Arthuis et moi-même, un certain nombre de propositions - plusieurs dizaines. Que sont-elles devenues ?

Nous avons d'abord suggéré d'adopter la méthode expérimentale, sans laquelle aucune réforme institutionnelle ou administrative d'ampleur n'est possible dans notre pays : expérimenter, tester, pour convaincre et étendre.

Pensant qu'il fallait susciter des candidatures de juridictions pour ne rien imposer de Paris sur les territoires vivants de nos provinces, candidatures faites en concertation avec les barreaux et les élus locaux, particulièrement les maires, nous avons proposé la création de juridictions d'expérimentation, dites pilotes.

Nous pensions, ensuite, que la condition *sine qua non* pour réussir le redéploiement judiciaire que je viens d'évoquer, cour d'appel par cour d'appel, était d'opérer une large déconcentration vers celles-ci, rapprochant ainsi l'administration judiciaire des réalités du terrain, ce qui supposait de transférer de façon significative des compétences et des moyens des services de la Chancellerie vers les cours d'appel. Je sais que tout ne relève pas de la loi et qu'avec les décrets et les circulaires on peut faire un certain nombre de choses.

Nous étions également convaincus qu'il fallait reconsidérer et revaloriser le rôle et les compétences des greffiers en chef et des greffiers, notamment dans les tribunaux d'instance.

Ces tribunaux d'instance, sans devenir pour autant des juridictions de droit commun, devaient être renforcés, valorisés, pour devenir à brève échéance les piliers de la justice de proximité.

Nos propositions formaient un tout. Les services de la Chancellerie, les conseils de tous ordres, les arbitrages budgétaires sont passés par là. Il ne reste qu'une idée, ou presque, celle d'un juge délégué du juge d'instance.

Nos ambitions étaient d'une tout autre nature : elles sont, je dois le dire, déçues, au moins sur ce point.

Que voulions-nous ? Une justice quotidienne plus simple, plus proche, plus visible, plus lisible, plus familière.

Que proposons-nous ? Le rapprochement des Français de leur justice ; une justice mieux connue ; la formation du citoyen, l'accueil, le partenariat avec les collectivités locales, des citoyens associés à l'œuvre de la justice avec, notamment, la reconsidération de l'échevinage ; la conciliation civile et la médiation pénale.

Nous souhaitons aussi le recentrage du juge sur ses missions pour assurer une justice plus rapide et, en matière de délinquance des mineurs, la création d'un projet de juridiction, le contrat de procédure, l'harmonisation des méthodes de travail et la revalorisation des fonctions de gestion.

Je ne vais pas reprendre la dizaine de propositions que nous avons formulées.

En tout cas, le texte qui nous est soumis n'est pas à la hauteur de la situation dramatique que connaissent aujourd'hui nos juridictions.

Il constituait pourtant l'occasion rêvée de donner corps aux grands principes contenus dans le projet de loi de développement du territoire et de répondre à l'attente de toutes celles et de tous ceux qui réclament des services publics dignes de ce nom.

Monsieur le garde des sceaux, pouvez-vous mieux faire ? Dans l'environnement préélectoral que nous subissons, où toutes les réformes de fond sont exclues, dans un contexte budgétaire difficile, dans une ambiance judiciaire ô combien corporatiste, je ne le crois pas.

Toutefois, ces textes ne doivent pas être l'arbre qui cache la forêt ; Le Gouvernement - on l'oublie trop souvent, et il faut le rappeler haut et fort - a à son actif une très grande réforme constitutionnelle sans précédent, celle du Conseil supérieur de la magistrature, dont on ne mesure pas encore toutes les conséquences fondamentales puisqu'elle vient d'entrer en application, sans compter la réforme relative à la Cour de justice de la République.

Le Gouvernement a aussi, suivant là encore des propositions de la commission de contrôle sénatoriale, adopté pour la première fois le principe d'une loi de programmation judiciaire. Cela mérite d'être souligné.

Les temps sont aussi peut-être venus de s'interroger sur la place et le rôle du ministre de la justice au sein du Gouvernement par rapport à ses collègues initiateurs de réformes et de textes appliqués par la justice, ainsi que sur les rapports du ministère avec les parquets généraux et les parquets.

Le garde des sceaux ne devrait-il pas, tout en restant membre du Gouvernement, être un homme politique à part, un peu atypique, comme cela était du temps du

général de Gaulle ? Sa place dans la hiérarchie gouvernementale se pose dans les mêmes termes que la place des magistrats dans le protocole républicain banalisé.

Qu'est-on en droit d'attendre d'un ministre de la justice et quel rôle peut-on lui assigner pour l'avenir ? Faute de se poser – et de poser aux présidentiables – ces questions et faute de réponses claires, nous resterons dans l'ambiguïté. Nous ne pourrions pas, dès lors, organiser efficacement la justice et la doter des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Le garde des sceaux a plusieurs fonctions essentielles : il est, tout d'abord, le ministre de la justice, c'est-à-dire celui qui fournit tous les moyens nécessaires aux juridictions pour fonctionner dans les meilleures conditions possible, donc pour rendre la justice.

A ce titre aussi il a en charge les intérêts des personnels de justice, leur statut, leur carrière, leur rémunération, leur retraite, leur protection. Il s'agit des magistrats, des personnels des greffes, de l'administration pénitentiaire, etc.

Les magistrats ont un statut spécial : ils relèvent, à des titres divers, d'un organisme constitutionnel présidé par le Président de la République : le Conseil supérieur de la magistrature.

Quel doit être l'objectif commun du garde des sceaux et du Conseil supérieur de la magistrature ? Il doit être de mettre à la place adéquate des magistrats compétents et indépendants, qu'ils soient chefs de cour d'appel, chefs de juridiction, juges d'instruction, présidents de chambre d'accusation, juges d'instance, procureurs, substituts, etc. Seuls l'intérêt des justiciables et la situation de la juridiction doivent conduire aux nominations et aux promotions. N'oublions pas que sont sous-jacents à tout le service public de la justice l'honneur, la vie, la liberté individuelle, les libertés fondamentales de chacun d'entre nous.

Le garde des sceaux est aussi le ministre de la loi, qu'il est chargé de faire appliquer par ses procureurs généraux et procureurs de la République d'une manière équitable sur l'ensemble du territoire national. Ceux-ci ont pour mission de diriger l'action de la police judiciaire, de poursuivre et de faire juger les auteurs d'infractions, ainsi que de faire exécuter les peines prononcées à l'encontre de ces derniers. Le ministre de la loi ne peut donc empêcher une poursuite, sauf à s'en expliquer publiquement.

Aujourd'hui, l'opinion publique n'admet plus que les enquêtes préliminaires ou les instructions dans lesquelles sont mêlées directement ou indirectement des vedettes politiques et médiatiques démarrent parfois avec perte et fracas, puis s'enlisent, n'aboutissent jamais ; elle n'admet pas non plus qu'il y ait des « exceptions à la règle ». Les Françaises et les Français sont en droit d'exiger des comptes de tous ceux qui sont en charge de ces procès.

Ministre de la loi, le garde des sceaux devrait être à la tête du ministère de la loi. Les textes, lois et décrets, sont de plus en plus nombreux et élaborés à la hâte, souvent de mauvaise qualité, comme le Conseil d'Etat l'a largement souligné. Pourtant, nul n'est censé ignorer la loi.

Il serait donc souhaitable que le ministre de la justice ait un droit de regard sur la qualité tout au moins formelle des textes émanant des autres ministres. Mais, surtout, on peut demander qu'une étude d'impact précède obligatoirement tout projet législatif ou réglementaire d'envergure.

**MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Michel Rufin.** Très bien !

**M. Hubert Haenel.** Ce texte simplifie-t-il ou complique-t-il la vie des personnes ou des entreprises ? La question devrait chaque fois être posée, de même que celle-ci : les magistrats et les juridictions chargés d'appliquer ce texte seront-ils en mesure de supporter la charge de travail supplémentaire qui va en résulter ? La loi Neiertz dont nous parlions tout à l'heure en est un bon exemple.

Pour conclure, permettez-moi d'ajouter encore ceci : il est temps, monsieur le garde des sceaux, de « recadrer », au sens le plus noble du terme, la justice, de revoir ses missions. Quelle est la place fondamentale de la justice dans notre pays ?

Il importe de rappeler que la justice est au centre du dispositif institutionnel français protecteur des libertés fondamentales, de la liberté tout court. Il faut aussi rappeler que la justice est l'un des piliers de la démocratie et de nos institutions et que les dysfonctionnements graves et répétés de la justice portent fondamentalement atteinte à la démocratie et aux droits de l'homme et du citoyen. C'est le cœur même du problème qui nous préoccupe chaque fois que nous examinons des textes judiciaires.

La justice, quelle soit civile, familiale, pénale, administrative, commerciale, prud'homale, a pour vocation de régler des dysfonctionnements de la vie communautaire. Elle est le miroir de notre société. Certes, elle constitue l'instrument par excellence de régulation de cette vie « ensemble », mais nous ne devons pas attendre d'elle qu'elle résolve, à notre place, les problèmes de société que nous n'osons pas formuler et encore moins traiter.

Que nous le voulions ou non, le processus de réforme de la justice est en marche. Nous nous acheminons vers ce qui pourrait ressembler à des états généraux dans ce domaine. Si nous n'entreprenons pas rapidement les réformes de fond nécessaires, toutes les dérives perceptibles sont possibles !

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, souhaitons qu'après le temps des juges vienne le temps de la justice, de la justice pour tous et de la justice au quotidien. (*Applaudissements sur les traverses du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Authié.

**M. Germain Authié.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en novembre 1993, lors de l'examen des crédits pour 1994 destinés à la justice, la commission des lois avait constaté que le budget de l'Etat ne prévoyait pas de consacrer plus de 1,46 p. 100 de ses dépenses, soit moins encore qu'en 1993 où cette part relative avait atteint 1,49 p. 100, à cette mission régaliennne dont le caractère fondamental n'échappe pourtant à personne.

Devant ces chiffres, la commission des lois n'avait décidé, je m'en souviens très bien, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce ministère que parce que M. le garde des sceaux avait rappelé l'intention du Gouvernement de présenter au Parlement un projet de loi quinquennale propre à assurer le redressement de l'institution judiciaire.

Le Gouvernement a tenu ses engagements et aujourd'hui vous présentez, monsieur le garde des sceaux, trois projets : un projet de loi organique, un projet de loi ordinaire et un projet de loi de programme, trois textes dont l'objectif, avez-vous dit, est la modernisation de la justice.

Certains auraient pu être tentés de dire : « Voilà enfin la réponse globale à tous les problèmes qui se posent à l'institution judiciaire, avec des engagements financiers

sur cinq ans. » Malheureusement, lorsque l'on regarde de plus près, force est de constater que les réponses données sont loin d'être satisfaisantes.

S'agissant de la programmation des dépenses sur cinq ans, le montant annoncé des crédits - 8,1 milliards de francs en autorisations de programme - doit être considéré comme un minimum. L'effort prévu n'est pas négligeable, mais il est insuffisant pour répondre aux besoins qu'il entend traiter.

Je voudrais toutefois rappeler que, entre 1981 et 1992, les dépenses de l'Etat se sont accrues de 23 p. 100 en francs constants, les crédits de la justice de 74 p. 100, tandis que 14 000 emplois étaient créés dans ce département.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Germain Authié.** De 1988 à 1992, le budget de l'éducation nationale, constamment prioritaire, a progressé de 42 p. 100 en francs courants, celui de la justice, dont la priorité était pourtant moins affirmée, de 38 p. 100 et le nombre des créations d'emplois a été de 5 145, soit une augmentation des effectifs de 10 p. 100.

La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat, qui était de 1,05 p. 100 en 1981, atteignait 1,49 p. 100 à la fin de 1992.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Germain Authié.** Au vu de ces chiffres, le plan que vous qualifiez d'exceptionnel et sans précédent n'est que la seule continuité de l'effort consenti à la justice par les différents gouvernements de 1981 à 1992.

**M. Claude Estier.** Très bien !

**M. Germain Authié.** Il faut ajouter à ces considérations financières que le plan que vous présentez reste parfaitement aléatoire compte tenu des échéances électorales !

L'effort budgétaire est limité au regard des besoins. Les 4,5 milliards de francs d'autorisations de programme attribués aux services judiciaires seront consacrés, selon le rapport annexé, « aux besoins prioritaires pour assurer la sécurité des personnes, la pérennité des ouvrages, l'adaptation fonctionnelle des locaux, ainsi qu'à réduire le déficit de surfaces utiles judiciaires hors Paris ».

Le chiffre est important, mais son étalement sur cinq ans doit conduire à en relativiser la portée, surtout quand on connaît l'état de vétusté de certaines juridictions et le coût des travaux de réfection dans des bâtiments souvent anciens.

Reste à espérer qu'il ne s'agit pas là d'un vœu pieux, que les programmes immobiliers prévus seront effectivement mis en œuvre le plus rapidement possible et que les crédits nécessaires seront inscrits dans les prochaines lois de finances.

Les délais de jugement étant trop longs, notamment en appel, et tendant même à s'allonger devant les juridictions d'instance, les créations d'emploi prévues par le projet de loi de programme sont bienvenues, mais très insuffisantes - d'autres orateurs l'ont dit avant moi.

Il est regrettable que vous ayez choisi de créer une catégorie nouvelle de magistrats : les magistrats non professionnels. Leur création est un artifice. Il aurait été préférable de créer quatre-vingts postes de magistrats professionnels ou de procéder à un tour extérieur ou à un recrutement parallèle.

Cela ne peut tenir à des raisons budgétaires puisque vous proposez, monsieur le ministre d'Etat, de rémunérer ces semi-magistrats.

Cette institution remet en cause le principe d'égalité de tous devant la loi et le libre accès au juge. Par ailleurs, le fait que ces nouveaux magistrats puissent exercer en parallèle une activité professionnelle pose le problème de leur indépendance et de leur impartialité.

Monsieur le ministre d'Etat, je suis étonné. En effet, les créations d'emplois ne sont pas précisées, pas plus que ne sont indiquées les dépenses de fonctionnement nécessairement générées par celles-ci ; elles ne permettront pas, de toute évidence, de répondre dans des délais raisonnables à la croissance constante de la demande de justice. Encore une fois, souhaitons que les programmes prévus soient effectivement mis en œuvre le plus rapidement possible et que les crédits nécessaires soient inscrits dans les prochaines lois de finances.

Ce projet comporte des déclarations d'intention trop imprécises.

Le rapport annexé au projet de loi de programme consacre un développement à la nécessité de mieux gérer les juridictions et annonce une plus grande déconcentration des crédits au niveau des cours d'appel.

Le principe de la déconcentration a été inscrit dans la récente loi sur l'administration territoriale de la République ; sa mise en œuvre en matière judiciaire est indispensable, mais le schéma proposé ne précise pas si les « personnels qualifiés » seront de véritables gestionnaires, ni quels seront les rôles respectifs du procureur général et du greffe. C'est fort regrettable.

La réforme de la carte judiciaire est également annoncée ; il est précisé qu'elle doit s'inscrire dans la politique d'aménagement du territoire et qu'elle sera conduite par les chefs de cour au sein de leur ressort - M. Haenel a largement évoqué ce point. Aucune autre indication n'est fournie, notamment sur les critères retenus pour l'établissement de la nouvelle carte et les objectifs que l'on cherche à atteindre.

La question est certes difficile, nous en avons conscience, mais on peut légitimement se demander si, ainsi abordée, elle a la moindre chance de succès ! Personnellement, je ne le crois pas.

Certaines questions sont reportées à des textes ultérieurs. Ni le projet de loi de programme ni le rapport annexé n'évoquent l'administration centrale, alors que celle-ci doit être réorganisée afin que les services chargés de la gestion soient dotés de gestionnaires compétents et que les magistrats puissent se consacrer à leurs tâches essentielles, au nombre desquelles figurent notamment l'élaboration du droit et le contrôle *a priori* des normes juridiques nouvelles.

Ainsi que nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis l'ont écrit dans le rapport qu'ils ont rendu au nom de la commission d'enquête du Sénat sur le fonctionnement des juridictions judiciaires, le ministère de la justice doit devenir le ministère de la loi. Encore faut-il qu'il s'en donne les moyens !

Le statut des personnels, enfin, est totalement laissé de côté, le rapport annexé au projet de loi de programme se contentant d'évoquer le statut social des magistrats et leur niveau de rémunération, et, sur l'initiative de l'Assemblée nationale, de considérer comme « anormal que les chefs de juridiction ne disposent pas d'un logement de fonction ». C'est bien peu !

Les politiques dites de revalorisation et de restructuration des corps judiciaires engagées depuis quelques années constituent une amélioration par rapport à la situation antérieure, mais il est nécessaire de faire plus et rapidement pour l'image de la justice et pour que cette dernière attire les meilleurs éléments des facultés de droit.

Des propositions précises doivent être formulées sur ce point si notre pays veut se doter d'une justice digne de la noblesse de cette mission.

Après ces considérations financières, je dirai quelques mots en ce qui concerne les mesures que vous proposez dans le texte relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Monsieur le garde des sceaux, vous proposez d'abord le transfert de certaines activités non juridictionnelles aux greffiers. Or quelle que soit sa qualité, la formation de ces derniers ne peut être égale à celle des magistrats ; ou alors, les greffiers doivent devenir des magistrats. Il est en effet faux de prétendre que, sous prétexte qu'une déclaration de justiciable ne donne pas lieu à appréciation de ses motivations, il ne s'agirait pas d'un acte grave dont la solennité exige la présence du juge.

Vous proposez ensuite de donner un nouvel essor à la conciliation et à la médiation. Ces dispositions suscitent un certain nombre de craintes, de ma part : tout d'abord, la crainte d'une déjudiciarisation et d'une atteinte au principe selon lequel le soin de régler les litiges est confié à l'autorité judiciaire. Je constate que c'est une façon de remédier à l'encombrement de la justice !

Quant à la transaction financière, qui, dans le projet de loi initial, devait permettre au procureur de classer certaines affaires moyennant le paiement d'une somme d'argent, l'Assemblée nationale a eu la sagesse de la supprimer. Elle avait pour effet d'instaurer une justice plus favorable pour les citoyens capables de verser une indemnité en échange de la cessation des poursuites et de donner au ministère public une fonction de jugement...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Germain Authié.** ... qui ne peut être la sienne eu égard aux dispositions constitutionnelles.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Germain Authié.** Monsieur le garde des sceaux, comme vous semblez tenir tout particulièrement à cette mesure, la commission des lois s'est efforcée, pour vous satisfaire, de trouver un dispositif appelé « composition ». Il n'en reste pas moins que cette mesure pose le problème de l'égalité de tous devant la loi, comme celui de l'institution d'une justice à deux vitesses.

La généralisation du juge unique en matière correctionnelle ne me convainc pas davantage. C'est une mauvaise mesure, qui aboutira à instaurer une justice à deux vitesses entre des affaires dites « nobles » et d'autres qui seront traitées dans la rapidité d'une décision solitaire, au mépris de la règle qui veut que le meilleur contrôle du juge soit l'œil de son collègue. Le juge unique sera exclusivement compétent pour des délits passibles de peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans. C'est déraisonnable.

Comme tous nos concitoyens, nous souhaitons une justice de proximité et de qualité que les moyens actuellement mis en œuvre ne permettent pas de rendre. Il suffirait, pour s'en persuader, de constater qu'en 1990, pour une population sensiblement égale, la République fédérale d'Allemagne disposait de 20 000 magistrats, alors que la France n'en alignait pas 6 000. Ces chiffres ne sont pas aujourd'hui différents.

La plupart des moyens proposés dans les projets de loi qui nous sont soumis ont pour fonction essentielle d'évacuer le contentieux accumulé en raison de l'inadéquation entre la demande de justice des citoyens de ce pays et le nombre de magistrats chargés de la traiter.

Le recrutement de magistrats supplétifs, le recours à des procédures de transaction financière ne peuvent avoir qu'un effet provisoire et de mauvaise qualité, au mépris des garanties de bonne justice auxquelles ont droit les justiciables. Nous ne pouvons les accepter. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux.

Mais, avant de suspendre la séance, permettez-moi de rappeler que deux orateurs, MM. Camille Cabana et Jean-Jacques Robert, doivent encore intervenir dans la discussion générale commune.

Ensuite, M. le garde des sceaux voudra sans doute répondre.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** En effet !

**M. le président.** Puis, nous aurons à examiner une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Ce n'est qu'ensuite, et ensuite seulement, que nous passerons à la discussion des articles du projet de loi organique, sur lequel 53 amendements ont été déposés.

Je précise enfin que, sur l'ensemble des textes, le Sénat aura 216 amendements à examiner.

Nous reprendrons nos travaux à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt et une heures cinquante, sous la présidence de M. Jean Faure.)*

#### PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE vice-président

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

Nous poursuivons la discussion du projet de loi organique relatif au statut de la magistrature, du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, ainsi que du projet de loi de programme relatif à la justice.

Dans la suite de la discussion générale commune, la parole est à M. Jean-Jacques Robert.

**M. Jean-Jacques Robert.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, comme Albert Camus l'a exprimé avec force, « ce que l'homme supporte le plus difficilement, c'est d'être jugé ».

La justice est souvent accusée à tort de tous les maux et, quelquefois, de certains de ces maux. Certains regardent même de l'autre côté de la Manche, voire au-delà, vers les Etats-Unis d'Amérique, où un pouvoir judiciaire pourrait aujourd'hui satisfaire les justiciables. Il faut pourtant, à mon sens, éviter toute généralisation hâtive et ne pas croire que des modèles issus d'une autre culture répondraient à nos préoccupations.

Alors, régulièrement, parfois violemment, les juges sont pris à partie et jugés à leur tour. Traités sans ménagement, souvent mal traités, ils sont invités à s'expliquer, parfois même à se justifier, au risque de se voir reprocher, en répondant à une attaque par une attaque, de ne pas respecter leur devoir de réserve.

La justice, les juges sont embarqués sur une nef agitée par des eaux tumultueuses. « Tempête sur la justice », écrivait, voilà peu, l'un de vos prédécesseurs. Mais la tempête connaît parfois de brefs répit qui laissent inquiets et désorientés les observateurs indulgents et compréhensifs.

Nous pouvons nous interroger sur le « bon usage des crises ». Les juges ballottés, attaqués, surveillés, suspectés au moindre geste, peuvent-ils espérer un jour travailler dans la sérénité ?

Il n'a jamais été facile d'être juge, et peut-être encore moins aujourd'hui. Je sais que de nombreux juges, malgré leur trouble, assument, dans la solitude, d'écrasantes responsabilités. La majorité d'entre eux tient à rendre une bonne justice, « la justice ».

Le « peuple magistrat », c'est-à-dire le jury d'assises, n'échappe pas, lui non plus, aux critiques. Nous pouvons donc parler d'une véritable crise.

On change la société non par un décret ou par la loi, mais grâce à une volonté profonde. Notre société est, certes, exigeante et complexe, mais elle veut, et c'est légitime, une justice exemplaire.

Non ! notre justice ne doit pas être le bouc émissaire. Nous devons nous souvenir de cette réflexion de Balzac : « Se méfier de la magistrature et mépriser les juges, c'est un commencement de dissolution sociale. »

Les juges, mais aussi tous ceux, fonctionnaires et auxiliaires de justice, qui sont le « monde judiciaire », le savent et ne veulent pas désespérer.

La majorité, dont nous faisons partie, s'est fixé comme priorité depuis la nouvelle législature de conforter la justice dans ses lettres de noblesse, son indépendance et son efficacité.

Les textes que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, vont dans ce sens, et je m'en réjouis.

Juger n'est pas tâche facile. C'est la recherche d'une vérité impartiale et juste dans le respect du droit et des principes fondamentaux, mission d'autant plus difficile que ceux qui jugent sont souvent dotés de moyens plus sommaires.

Comment peut-on concilier le temps et la patience nécessaires à l'élaboration d'une décision avec la surcharge de travail, des moyens réduits et un manque de personnel ?

Je tiens ici à rendre un hommage tout particulier aux magistrats de notre pays, qui, alors qu'ils sont cités en exemple dans d'autres pays, restent souvent chez nous exposés à la critique.

J'associe à ce témoignage l'ensemble du personnel judiciaire qui, tous les jours, œuvre pour que la justice soit rendue.

Il était cependant difficile de tolérer que nous ayons des délais de jugement aussi longs.

Il n'est pas non plus tolérable que le délai moyen devant une cour d'appel soit de seize mois, et que ce même délai soit de plus de vingt-six mois devant les tribunaux administratifs.

Notre collègue et ami Dominique Leclerc, dans son intervention sur votre budget l'année dernière, avait rappelé les tristes records qui nous avaient valu d'être à plusieurs reprises condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme pour dépassement du délai raisonnable d'instance.

Si les juges doivent prendre en toute sérénité leurs décisions, les justiciables doivent, quant à eux, pouvoir bénéficier de décisions rapides. Une justice efficace doit répondre aux attentes des justiciables et suivre de très près l'infraction, ou le délit.

Les textes que vous nous présentez répondent à ces attentes. Je pense, notamment, au projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile,

penale et administrative, qui contient des dispositions visant à adapter le fonctionnement de la justice aux réalités de notre société.

Ce texte permet, par exemple, le remplacement temporaire de magistrats en assouplissant le régime des délégations, ce qui, je l'espère, permettra de résoudre le problème - déjà dénoncé par la commission sénatoriale de contrôle en 1990 - de la vacance des postes résultant de mutations, de détachements ou de congés divers.

Il permet également de transférer certaines attributions non juridictionnelles des juges à leur greffier en chef.

Par ces mesures, mais également par la création de postes supplémentaires, vous permettrez aux magistrats d'exercer leurs missions essentielles.

Ces seules mesures n'auraient pas été suffisantes pour remédier aux problèmes de la justice. Il nous faut également nous attaquer aux problèmes financiers soulignés non seulement par l'ensemble du monde judiciaire, mais également par les justiciables.

Le projet de loi de programme relatif à la justice permet de répondre en partie à ces attentes. Il est, certes, encore réservé, mais, dans la conjoncture économique actuelle, il me paraît raisonnable. Je formule le souhait que nous puissions, dans l'avenir, y consacrer davantage de moyens.

Je voudrais insister également sur les difficultés financières. Certes, la création de postes budgétaires, l'instauration d'un juge de paix sont, dans l'ensemble, de bonnes mesures, mais suffisent-elles ?

Le mal dont souffre notre justice est profond ; c'est un mal structurel qui nécessite, pour les années à venir, que l'on considère chaque année budgétaire comme « l'année de la justice », faute de quoi nos efforts risqueront fort d'être vains et notre justice, pilier porteur de toute démocratie, d'en subir les conséquences.

Cette action doit accompagner un effort de notre part. Nous devons prendre conscience que l'augmentation des litiges, des recours, résulte non seulement de la multiplication des appels, voire des pourvois, mais qu'elle est également la conséquence de la multiplication des textes législatifs dont nous sommes les artisans et qui engendrent cette surcharge de travail pour les magistrats et les greffiers dans la mesure où ils doivent les appliquer.

J'abordais, voilà quelques instants, le problème des greffiers. Il me semble nécessaire de reconsidérer le statut de cette profession.

Le texte prévoit, en partie, une délégation de compétence des magistrats au profit des greffiers afin qu'ils puissent se consacrer davantage à leur mission première qui est de dire le droit.

Cette délégation me paraît aller dans le sens de la logique puisque, dans les faits, les greffiers sont déjà les artisans des actes que vous voulez leur conférer avec votre projet de loi.

Dans le but unique d'œuvrer pour une meilleure efficacité de la justice, il me semble cependant que deux autres domaines de compétence devraient leur être dévolus : les déclarations et les certificats de nationalité, et l'aide juridictionnelle.

Encore une fois, ce transfert correspond à une adéquation du droit à la réalité puisque, dans les faits, ces actes non juridictionnels, exécutés par les greffiers, sont toujours signés par les magistrats.

Ces problèmes d'organisation et de gestion de l'appareil judiciaire m'amènent à évoquer une autre question, celle des magistrats recrutés à titre temporaire, encore appelés « juges de paix ». Certains craignent que ces

magistrats ne soient dépourvus de l'impartialité exigée pour exercer ces fonctions. D'autres redoutent que l'intérêt des affaires qui leur seraient confiées soit trop faible pour attirer des gens compétents.

S'il est vrai que le recrutement de magistrats que je qualifierais à « compétence pleine » et non à « compétence d'attribution » serait une solution préférable, il me semble que la solution que vous proposez, monsieur le ministre d'Etat, répond aux besoins.

En effet, leur nomination pour une durée de sept ans non renouvelable est une garantie de leur indépendance. Les conditions de leur recrutement me semblent également constituer une garantie de leur compétence.

Leur formation est complétée par une période de formation probatoire.

Je viens de dire qu'il aurait été préférable de créer des postes de magistrats à part entière. Ce souhait exprimé par M. le professeur François Terre, dans son rapport de 1987, a été récemment réitéré par l'intéressé devant notre commission des lois, et repris par nos éminents rapporteurs.

Cette création de postes est estimée par beaucoup d'autres à 2000, en raison notamment de l'augmentation constante, que je qualifierai d'exponentielle, des fonctions des juges depuis plus d'un demi-siècle.

Il faudra bien, dans l'avenir, monsieur le ministre d'Etat, travailler sur cette insuffisance de postes, revaloriser cette profession dont nul ne peut mettre en doute l'importance. Malheureusement, elle ne suscite pas le même engouement chez les étudiants en droit que bien d'autres professions du droit, et nous pouvons le regretter.

Avec mes collègues du groupe du RPR, je voterai ce projet de loi. Peut-être certains d'entre nous auraient-ils souhaité d'autres améliorations, mais, tel qu'il est, il doit nous permettre d'accomplir un grand pas vers une meilleure justice.

Avant de conclure, j'aimerais attirer votre attention sur un autre point d'importance, qui est subi comme une injustice par nos concitoyens victimes d'un délit : je veux parler du classement sans suite. Il m'apparaît nécessaire d'y remédier. La composition pénale telle que la propose la commission des lois permettra, j'en suis certain, d'assurer un double rôle, celui de dédommager la victime, mais aussi, et surtout, de sanctionner le coupable. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur celles de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cabana.

**M. Camille Cabana.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon intervention sera très brève puisqu'elle ne visera qu'un article de l'ensemble du dispositif législatif qui nous est proposé ; il s'agit de l'article 38 du titre IV du projet de loi portant sur l'organisation des juridictions.

Cet article ouvre une brèche importante dans notre ordonnancement institutionnel et juridique, en ce sens qu'il met en cause le principe fondamental selon lequel le juge administratif ne peut adresser des injonctions à l'administration.

Cette novation serait, selon l'exposé des motifs du projet de loi, justifiée par le souci d'assurer une meilleure exécution des décisions de justice.

Qui ne pourrait souscrire à un tel objectif, du moins lorsqu'il est formulé en termes aussi généraux ?

A y regarder de plus près, on peut cependant s'interroger sur l'adéquation du moyen aux fins poursuivies.

Existe-t-il dans notre pays, monsieur le ministre d'Etat, un réel problème d'inexécution des décisions de justice ? Telle est la première et essentielle question qu'il convient de poser.

Je me suis référé pour répondre à cette question aux rapports annuels de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat qui est, comme chacun le sait, le gardien vigilant de l'autorité de la chose jugée.

Les trois derniers rapports rendus publics montrent que la réponse n'est affirmative ni en termes quantitatifs ni en termes qualitatifs.

En 1991, par exemple, seulement 1,1 p. 100 des décisions de justice n'était pas exécuté dans un délai raisonnable.

Si le nombre de décisions inexécutées a marqué une certaine tendance à l'augmentation en valeur absolue en 1992 et en 1993, cette augmentation est, semble-t-il, exactement parallèle à l'accroissement des décisions contentieuses, si bien que, en valeur relative, le pourcentage reste constant.

Le nombre d'affaires réglées par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat s'est élevé en 1993 à 1257, soit sensiblement plus que les affaires portées à la connaissance de la section du rapport et des études.

A ce point de mon propos, je me permettrai de citer ce qu'écrit cette section :

« Le plus souvent, la section n'a pas eu à prononcer une astreinte puisqu'elle avait obtenu la pleine exécution des jugements ou arrêts.

« De ce fait, le nombre des affaires en cours a été abaissé de 505 à 435, soit une diminution de 15 p. 100 qui s'inscrit dans la continuité des résultats obtenus en 1992 - le nombre des affaires en instance avait alors été divisé par deux. » On trouve cela à la page 198 du rapport sur 1993.

« Plus intéressante encore me paraît être l'analyse qualitative. Chacun des rapports des trois dernières années revient sur l'idée selon laquelle « la majorité des réclamations adressées au Conseil d'Etat correspond à des retards d'exécution... plutôt qu'à des refus de respecter l'autorité de la chose jugée ».

Analysant les causes d'inexécution, le Conseil d'Etat relève qu'elles tiennent principalement à des difficultés juridiques et à des obstacles budgétaires ou financiers - rapports sur 1992 et 1993.

Les cas de refus délibéré ou de mauvaise volonté manifeste sont rares et explicitement cités dans le rapport public.

Telle est la conclusion, me semble-t-il non équivoque, qui ressort de l'analyse de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

Est-il dès lors raisonnable, monsieur le ministre d'Etat, au motif de l'existence de quelques cas extrêmes, de prétendre assujettir toutes les collectivités publiques à des règles et à des contraintes plus sévères ? C'est la question qu'il faut maintenant se poser.

Nous avons tous ici l'expérience ou du moins la connaissance de cas où le respect littéral de l'autorité de la chose jugée est impossible sans risquer d'occasionner à l'ordre public un trouble grave, alors même que le jugement ou l'arrêt peut parfois n'être fondé que sur un vice de forme ou de procédure. Il en est ainsi par exemple, pour s'en tenir aux cas les plus fréquents, de la révocation d'un cadre de la fonction publique territoriale ou nationale, de l'annulation tardive d'un permis de construire - six ans, sept ans ou huit ans après - alors que la

construction est édiflée et partagée en copropriété, d'une condamnation à des dommages et intérêts disproportionnés aux ressources de la collectivité.

Le rétablissement pur et simple du *statu quo ante*, qui est juridiquement la seule solution correcte, n'est pas toujours possible.

C'est une situation que connaissent bien et la section du rapport et des études du Conseil d'Etat et le médiateur de la République. L'expérience semble prouver que la recherche de solutions équitables reste possible, dès lors que l'on n'est pas en présence d'un mauvais vouloir délibéré.

Dans le cas inverse, les moyens ne manquent pas pour autant.

Rappelons, pour mémoire, que la loi du 29 janvier 1993 a étendu aux élus locaux la compétence de la cour de discipline budgétaire dans tous les cas où ceux-ci se rendraient responsables d'inexécution coûteuse pour la collectivité.

Rappelons aussi que la charge résultant des indemnités fixées par le juge constitue des dépenses obligatoires et, en tant que telles, susceptibles d'être inscrites et mandatées d'office par le préfet.

Rappelons enfin que, dans le cadre du contrôle de légalité, le préfet a toujours la faculté de s'opposer à tout acte visant à faire échec à l'autorité de la chose jugée. Le préfet détient, en outre, certains pouvoirs spécifiques comme, par exemple, celui qu'il tire de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme qui l'habilite à prononcer l'interruption des travaux lorsqu'un jugement a prononcé le sursis à exécution d'un permis de construire.

En tant qu'elle découle directement du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, l'interdiction de l'injonction à l'administration me semble être consubstantielle à notre philosophie des institutions.

C'est dire, pour s'inspirer de la formule d'un célèbre juriste, qu'il ne faut y toucher que d'une « main tremblante ».

Je n'ai pas le sentiment, pour ce qui me concerne, que l'autorité de la chose jugée soit en danger dans ce pays. Les cas où elle est ouvertement méconnue sont relativement circonscrits ; d'ailleurs, les moyens de les corriger existent, comme je viens de le rappeler. Il suffit de les utiliser à bon escient.

Telles sont les raisons qui me conduisent à juger inopportune, voire risquée, la mise en cause d'un principe dont la République et la démocratie me semblent s'être parfaitement accommodées pendant des luttes.

De surcroît, monsieur le ministre d'Etat, l'autorité de la justice - mais je ne voudrais pas que mon propos paraisse trop dicté par les circonstances - n'a, quant à elle, rien à gagner à s'aventurer sur un terrain qui est et qui me semble devoir rester celui du pouvoir exécutif.

C'est pourquoi je souhaiterais qu'une réflexion supplémentaire s'applique à ce sujet, qui peut paraître accessoire compte tenu des ambitions qui sont les vôtres avec ces projets de loi mais qui me semble essentiel pour nos institutions. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Mesdames, messieurs les sénateurs, mon propos sera bref dans la mesure où la discussion des articles me donnera l'occasion de vous répondre plus en détail.

M. le rapporteur de la commission des lois, M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, puis M. le président Larché l'ont rappelé d'entrée : les dispositifs qui vous sont proposés représentent un travail considérable et ont le mérite de contribuer à ouvrir largement la discussion.

Je le reconnais, parce que le texte est riche, il peut prêter à débats. Je reconnais également que l'effort financier consenti, même si certains ont noté qu'il était encore insuffisant, est tout de même significatif dans une période difficile comme celle que nous connaissons.

Je rappelle que, dans les services judiciaires, le nombre des créations de postes sera doublé au cours des cinq ans qui viennent.

M. le rapporteur, parlant de la place qu'occupait aujourd'hui la justice dans l'actualité, a souligné que, dans cette atmosphère de passion, il convenait de raison garder. Je partage entièrement son point de vue.

Aujourd'hui, la justice peut mener ses dossiers sans crainte, même lorsque des personnalités politiques, publiques sont concernées. Si cette brève période d'apurement est parfois pénible, je crois qu'elle est salutaire pour la démocratie.

Mais, dans le même temps, je reconnais parfaitement qu'une critique peut nous être faite, à nous ministre de la justice et à vous Parlement : ce sont les conditions de respect du droit des personnes.

Je pense qu'après l'effort fait par le Sénat, en particulier sa commission des lois, les magistrats savent, ils le disent clairement, que la justice peut suivre librement son cours. Dès lors, il faut veiller au respect des droits des personnes. Je suis convaincu que nous y reviendrons dans les prochaines semaines.

J'en viens aux questions posées par MM. Pagès, Allouche et Dreyfus-Schmidt, qui s'inquiètent de ce que l'on a appelé la « déjudiciarisation » de la justice.

Ces trois projets de loi tendent à permettre aux juges de se consacrer plus pleinement à des tâches juridictionnelles.

Au fil des ans, le recours à des magistrats est devenu systématique dès lors qu'une question se pose ; peu importe qu'elle ne soit pas juridictionnelle. La volonté du Gouvernement n'est pas d'affaiblir le rôle juridictionnel des magistrats. Bien au contraire, elle est de le renforcer en permettant aux juges de se concentrer sur ce qu'ils sont les seuls à pouvoir faire : juger.

Au cours d'une dizaine de réunions de préparation, car ces projets ont fait l'objet d'une large concertation, y compris avec les parlementaires présents dans de nombreuses commissions en amont - je répons par là-même à M. Pagès - j'ai constaté que l'une des revendications les plus fortes des magistrats était, bien sûr, de bénéficier d'une certaine pause législative.

Ils ont également exprimé la volonté très nette de se recentrer sur leur fonction juridictionnelle et d'éviter de présider des commissions là où ils ne sentent pas que leur apport sera déterminant. C'est dans cet esprit qu'ont été améliorées les procédures de surendettement, de conciliation ou de médiation.

Certains se sont inquiétés de voir dans le juge de paix un sous-juge rendant une sous-justice. Je crains qu'il n'y ait une petite confusion.

Il ne s'agit pas de créer un tribunal à part avec des juges à part. Il s'agit d'adjoindre au tribunal d'instance des personnes ayant les mêmes compétences et les mêmes pouvoirs que les juges professionnels, mais qui refléteront l'esprit de la société civile, étant entendu que si nous fai-

sons appel à des juges dits de paix, mais que l'on peut appeler autrement, il est aussi prévu, monsieur Allouche, de faire appel à des jeunes en complément des assistants de justice. Je crois que les deux ne sont pas exclusifs. C'est d'ailleurs pourquoi je suis favorable à l'amendement de la commission des lois permettant aux juges de paix de siéger comme assesseurs au tribunal de grande instance.

J'en viens au problème du financement.

Vous vous êtes inquiété, monsieur Lambert, du rythme des créations d'emplois. Le principe est que le cinquième du total prévu soit créé chaque année. Ce sera le cas dès le budget que je défendrai demain à l'Assemblée nationale et prochainement devant le Sénat.

Je reconnais cependant qu'il y a un problème de compatibilité entre le principe des gels d'emplois et les objectifs du projet de loi de programme. Il ne faudrait pas que les postes créés soient rendus inutilisables par le gel, comme cela a été le cas ces dernières années. Des discussions techniques sont engagées avec le ministère du budget et je crois pouvoir dire que les fonctions régaliennes de l'Etat, entre autres la justice et la sécurité, ne devraient pas souffrir de cette contrainte.

Pour ce qui concerne l'administration pénitentiaire, je rappelle que 3 920 emplois seront créés, mais sur cinq ans, et que les créations d'emplois sont liées à la livraison des nouvelles places de prison prévues dans le plan pluriannuel.

Quant à l'objectif d'une durée moyenne de un an qu'il conviendrait de fixer aux juridictions administratives pour qu'une décision soit rendue, je ne peux évidemment qu'y souscrire. Le délai actuel moyen est de un an et onze mois. Les créations de postes, notamment celles de 200 postes de greffiers, permettront à ces juridictions, je le crois, d'atteindre cet objectif raisonnable.

Mme Heinis m'a interrogé - il s'agit d'une question importante et d'actualité - sur le jury d'assises, conquête révolutionnaire qui traduit la volonté d'associer le citoyen à l'œuvre de justice.

Notre système a connu le jury délibérant hors la présence des juges professionnels, sans que cette expérience obtienne de résultats probants, en raison du caractère parfois imprévisible ou irrationnel de certaines décisions.

Sauf à de rares exceptions très médiatisées - je vois à quoi vous pouvez faire référence - le système mixte actuel donne satisfaction et est peu critiqué.

Enfin, de nombreux sénateurs, en particulier les deux rapporteurs, ainsi que MM. Haenel et Authié ont évoqué la carte judiciaire, dont la refonte, telle qu'elle est préconisée par le rapport Carrez, s'inscrit dans un processus déconcentré.

La première étape est l'adoption par le Parlement d'un dispositif juridique permettant de favoriser l'évolution de cette carte, notamment avec l'institution de chambres détachées et d'audiences foraines pour les tribunaux de grande instance. Cette évolution sera engagée par les chefs de cour d'appel, qui, après une large concertation avec les professionnels et les élus locaux, apparaissent les mieux placés pour ce faire, avec le soutien, bien entendu, des pouvoirs publics.

Il est difficile de donner aujourd'hui un calendrier précis de cette évolution, qui fluctuera sans doute selon le ressort des cours d'appel. Telle est la raison pour laquelle il a été prévu de rendre compte au Parlement de l'état de la carte judiciaire le 31 décembre 1996.

Certains ont également souligné la nécessité d'une déconcentration audacieuse. Je partage pleinement cette conviction. M. Haenel a estimé que certaines de ses pro-

positions n'avaient pas été entièrement reprises et que, dans ce pays, nous n'expérimentons pas suffisamment. Nous nous sommes heurtés devant le Conseil d'Etat, pour des raisons constitutionnelles liées à l'égalité des citoyens, à ce problème difficile. Or, je ne crois pas que nous puissions résoudre des problèmes qui diffèrent selon les régions avec les mêmes dispositifs et les mêmes règlements. C'est tout le débat autour du statut d'expérimentation.

J'en ai parlé au président du Conseil constitutionnel. Je pense que nous devrions nous engager dans cette voie. Certaines des initiatives auxquelles j'avais songé se sont heurtées aux risques d'inconstitutionnalité ou à des difficultés d'application, compte tenu des observations présentées par le Conseil d'Etat.

Pendant, j'ai fait mettre à l'étude une réforme en profondeur de l'organisation judiciaire, qui relève du domaine réglementaire. En matière de déconcentration, on s'est orienté vers une plus grande liberté d'action pour les chefs des cours d'appel, étant entendu que le meilleur niveau en ce domaine semble bien être celui des cours d'appel et non celui du département.

Voilà, très brièvement exposées, mesdames, messieurs les sénateurs, quelques réponses à vos questions. J'aurai l'occasion, bien entendu, de répondre aux interpellations qui ne manqueront pas de se faire jour, notamment en ce qui concerne les prisons, lors de la discussion des articles.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale commune?...

La discussion générale commune est close.

#### PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF AU STATUT DE LA MAGISTRATURE

**M. le président.** Nous passons à l'examen du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

#### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** Je suis saisi, par Mme Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, d'une motion n° 1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 585, 1993-1994). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Pagès, auteur de la motion.

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les dispositions contenues dans le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature posent, à notre sens, de nom-

breux et graves problèmes, notamment quant à leur conformité à la Constitution. C'est pourquoi nous défendons cette motion d'irrecevabilité.

Ce texte relatif au statut de la magistrature prétend répondre aux attentes des justiciables, qui souhaitent une justice plus rapide, de qualité et rendue par un juge plus proche, plus accessible.

Ainsi, selon l'exposé des motifs du projet de loi : « Le souhait de répondre à ces attentes conduit à instituer de nouvelles règles de fonctionnement de l'institution judiciaire ».

Ces nouvelles règles de fonctionnement se traduisent d'abord par la création de ce que je continuerai d'appeler, pour la commodité de l'exposé, « juges de paix », ensuite par le renforcement temporaire du recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire et, enfin, par l'extension du recours aux juges placés.

Force est donc de constater, avant de mener une réflexion plus approfondie, que le Gouvernement, loin de pallier l'insuffisance de moyens dont souffre la justice, a fait le choix de la gestion de la pénurie ; ce choix entraîne d'importants bouleversements dans l'appareil judiciaire français sans qu'un débat suffisant avec l'ensemble des professionnels et des usagers de la justice concernés ait été engagé.

La création des juges de paix, à elle seule, pose énormément de problèmes vis-à-vis de certains principes de notre droit, qu'il s'agisse de principes inscrits dans la Constitution ou de principes fondamentaux formant le bloc de constitutionnalité.

Pourront donc être nommés « juges de paix » les personnes âgées de moins de soixante-cinq ans que « leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions ».

Elles doivent en outre remplir les conditions de l'ordonnance de 1958 sur le recrutement parallèle pour accéder à la magistrature, justifier de sept années au moins d'exercice professionnel et pourront assurer jusqu'à la moitié des audiences du tribunal d'instance dans lequel elles seront affectées. Leur nomination aura une durée de sept ans non renouvelable.

S'il est incontestable que les juges d'instance actuels sont surchargés et ont besoin d'une aide à la décision, il n'en demeure pas moins que la solution ne réside pas, selon nous, dans la création envisagée de ces « juges de paix ». D'autant que le recours à des magistrats non professionnels risque finalement d'augmenter les délais de traitement des affaires. L'expérience montre, en effet, que là où siège un magistrat professionnel, le nombre d'affaires traitées par audience est très supérieur à celui qui est constaté lorsqu'il s'agit de juges non professionnels.

En outre, l'instauration de ces juges de paix laisse à penser que le contentieux des tribunaux d'instance ne suppose pas une technicité judiciaire, ce qui est faux.

On peut redouter, par conséquent, une multiplication des recours devant la Cour de cassation, notamment pour les jugements rendus en premier et dernier ressorts. M. le Premier président Drai l'a lui-même reconnu lors de son audition par la commission des lois du Sénat.

Sans doute, la réforme de la Cour de cassation est-elle venue à point nommé pour limiter justement le nombre de ces recours.

**M. Pierre Fauchon** rapporteur. Tout est prévu !

**M. Robert Pagès.** Mais nous n'étions pas d'accord !

Le premier accroc, et non des moindres, à nos principes réside dans le fait que cette disposition consacre une véritable rupture d'égalité des citoyens devant la justice.

En effet, selon le hasard du placement de son affaire, tel justiciable sera jugé par un « juge de paix », autrement dit, je le répète, par un sous-magistrat, et tel autre le sera par un magistrat professionnel.

Il n'est pas concevable que coexistent dans un même tribunal d'instance deux catégories de juges, et qu'un juge non professionnel, juge unique au surplus, détienne l'exécutoire.

Il en va donc du sérieux de l'institution judiciaire.

De plus, la question demeure de savoir qui sera nommé à cette fonction.

Quoique vous en disiez, ce n'est pas la notion de juge citoyen qui a présidé à l'élaboration de ce texte ! En réalité, on aura affaire à une justice de notables, une justice duale, qui n'a rien à voir avec le rapprochement entre le citoyen et l'œuvre de justice, et encore moins avec la participation de celui-là à celle-ci.

Ce nouveau juge de paix, intérimaire, ne présente pas, dans le projet actuel, des garanties suffisantes quant à son indépendance et à son impartialité, qui constituent, vous en conviendrez, des principes essentiels, avec celui de la séparation des pouvoirs.

Le principe de cette indépendance est affirmé dans l'article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. »

Si une indépendance insoupçonnable est exigée du juge, c'est, comme l'explique le professeur Soyer dans une étude intitulée *La Convention européenne des droits de l'homme et la légitimité de la justice*, « pour inspirer aux citoyens la confiance qui fonde le respect du droit, sans lequel il n'y a pas de société démocratique ».

L'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme exige « un tribunal indépendant et impartial établi par la loi ».

M<sup>e</sup> De Gouttes, avocat général à la cour d'appel de Paris, dans une étude intitulée *La convention européenne des droits de l'homme et le juge national*, relève : « Cette indépendance doit être comprise d'abord, bien évidemment, comme une garantie due au citoyen, et non pas comme une protection corporatiste du juge lui-même. »

« L'indépendance et l'impartialité s'apprécient en outre, selon la Cour européenne, à la fois de manière subjective - c'est l'impartialité personnelle du juge - et de manière objective - ce qui inclut l'apparence d'indépendance, nécessaire pour exclure tout doute légitime dans l'esprit du public. »

« Ces exigences s'entendent, enfin, aussi bien de l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif que de l'impartialité à l'égard des parties au procès. »

Ainsi, dans un arrêt du 22 juin 1989, rendu sur l'affaire Landborger contre Suède, la Cour européenne indique : « Pour établir si un organe... » - il s'agit d'un organe juridictionnel - « ... peut passer pour "indépendant", il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation... de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance. »

Le texte gouvernemental n'offre, selon nous, aucune de ces garanties. Je crains fort que ces « juges de paix », payés à la vacation, sous statut précaire, affectés à des audiences de façon arbitraire par l'ordonnance du président du tribunal d'instance ne soient mutables à tout moment s'ils ne plaisent pas à leur hiérarchie.

Pour ce qui est des dispositions relatives aux conseillers de cour d'appel en service extraordinaire, elles participent de la même logique que celles qui instituent les juges de paix et ont donc les mêmes conséquences ; nous les condamnons, de ce fait, avec la même fermeté.

De plus, ces recrutements « latéraux » vont priver les magistrats de nouvelles perspectives de carrière, au moment où leur avancement est ralenti.

Monsieur le garde des sceaux, à l'Assemblée nationale, vous avez justifié cette mesure en déclarant : « Le bon fonctionnement de la justice impose de résorber le stock d'affaires en instance. » Vous avez raison !

Mais ce qui préside, en fait, à cette mesure, c'est la logique gouvernementale de restrictions budgétaires, alors que ce dont a besoin la justice, c'est d'un budget digne de ce nom, permettant un recrutement suffisant de magistrats qualifiés. Les chiffres de la loi de programme ne correspondent pas à un véritable budget pour la justice. Au mieux, ils constituent un rattrapage des années précédentes !

Par ailleurs, s'agissant des « magistrats placés », on peut craindre la précarisation de leur situation dans la mesure où ils seront précisément placés ici ou là, au gré des besoins des juridictions. Et pourquoi ne pas instituer pour les magistrats des contrats emploi-solidarité ?

En outre, apparaît indiscutablement dans le projet gouvernemental la remise en cause du principe d'inamovibilité des magistrats et donc, là encore, de leur indépendance.

Quelle image donne-t-on ainsi de la justice, monsieur le garde des sceaux ?

Avec ce projet de loi, vous faites le choix délibéré de recruter en lieu et place de magistrats qualifiés, des personnes n'ayant pas reçu de formation particulière et n'ayant jamais exercé en qualité de magistrat, et ce au mépris des principes constitutionnels, des professionnels de la justice et des justiciables.

En fait et en droit, votre texte est ainsi atteint d'une double inconstitutionnalité.

J'approuve totalement ce qu'a dit Mme la présidente de la conférence des bâtonniers lors de son audition par la commission des lois du Sénat : « La justice est une fonction régalienne de l'Etat, qui doit y consacrer un budget digne d'elle, lui permettant de recruter un nombre de magistrats nous mettant à égalité en nombre et en proportion avec nos partenaires européens. La France est en effet le pays qui possède le moins de magistrats par habitant.

« Ce n'est qu'au prix d'un budget important et de la restauration de la fonction de juge que le justiciable retrouvera confiance dans sa justice.

En réalité, avec ce texte, les intérêts des justiciables se trouvent bradés et c'est, j'ose le dire, une justice « à la petite semaine » qui se trouve promue.

Les principes constitutionnels sont bafoués au nom des restrictions budgétaires, ce qui, dans un Etat moderne et démocratique, se devant donc de garantir les droits des citoyens, est inadmissible !

Ce texte s'inscrit en réalité dans une logique d'austérité. Des juges non professionnels précarisés, des juges formés en quatre mois, des conseillers de cour d'appel recrutés à la va-vite, des juges « volants » destinés à boucher les trous dans les juridictions : autant d'éléments qui démontrent une obsession de la productivité au détriment de la qualité des décisions de justice.

Aussi, mes chers collègues, je vous demande d'adopter cette motion d'irrecevabilité, déclarant contraire à la Constitution ce projet de loi organique.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Monsieur le président, mes chers collègues, M. Pagès a repris l'argumentation qu'il avait développée au cours de la discussion générale à l'encontre de cette innovation que constitue la nomination de magistrats temporaires non professionnels. Ayant traité de cette question d'une manière détaillée dans mon exposé liminaire, je crois pouvoir lui répondre brièvement.

Je lui rappellerai tout d'abord que s'agissant d'un projet de loi organique, le texte qui résultera des travaux du Parlement sera soumis au Conseil constitutionnel. Ce dernier pourra donc, s'il le juge nécessaire, exercer sa censure.

Par ailleurs, nous nous inscrivons dans le cadre d'une jurisprudence déjà définie par le Conseil constitutionnel, comme en témoigne cet extrait d'une de ses décisions : « La Constitution ne fait cependant pas obstacle à ce que, pour une part limitée, les fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être exercées à titre temporaire par des personnels qui n'entendent pas pour autant embrasser la carrière judiciaire, à condition que, dans cette hypothèse, des garanties appropriées permettent de satisfaire au principe d'indépendance qui est indissociable de l'exercice des fonctions judiciaires. »

Nous considérons que le présent projet est conforme à cette jurisprudence.

Je rappelle que le recrutement suppose la possession de titres équivalents à ceux qui permettent l'accès direct à la magistrature, que les candidats, sont proposés par une commission des magistrats du siège de la cour d'appel et que ces juges sont finalement nommés, après avis conforme de la commission instituée par l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Voilà tout de même des garanties importantes ! Il n'y a donc pas de dérogations aux règles qui régissent les nominations de magistrats. Il est seulement tenu compte du fait que ces recrutements sont opérés à titre temporaire.

Tout le reste n'est que caricature !

Nous sommes, au sein de la commission des lois, une majorité pour estimer utile que, à côté des magistrats issus de l'Ecole nationale de la magistrature, la société civile apporte son point de vue par le biais de magistrats non professionnels, qui seront tout de même des hommes d'expérience, ayant atteint un certain âge et ayant déjà fait leurs preuves dans leur profession.

Nous pensons que cette diversification sera, en réalité, un enrichissement pour la culture des magistrats en général.

Notre excellent collègue démontre qu'il soutient une polémique un peu vaine quand il affirme que les magistrats placés ne sont pas nécessaires. En effet, il n'ignore sans doute pas que la magistrature est touchée par un phénomène de féminisation, et donc par une augmentation des congés de maternité. J'imagine qu'il n'est pas hostile à ce que les femmes magistrats bénéficient de tels congés. Mais alors, il conviendra qu'il faut bien faire face aux absences qui en découlent, car la justice doit continuer d'être rendue.

A mes yeux, il conviendrait même qu'il y ait davantage de magistrats placés. L'expression « magistrats placés » n'est peut-être pas très heureuse, mais elle est consacrée par l'usage.

En tout cas, pour qu'un service public fonctionne, il faut bien, compte tenu de ce que je viens de rappeler, qu'il dispose d'une certaine souplesse.

En conclusion, la commission des lois ne peut que demander au Sénat de rejeter la motion rendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Aux arguments que vient de développer M. le rapporteur je n'ajouterai que quelques observations.

Tout d'abord, monsieur Pagès, il est faux de dire que la France est, dans la Communauté, le pays qui a la plus faible proportion de juges par rapport à la population. Il est, en effet, très difficile d'établir à cet égard des comparaisons entre pays européens. Par exemple, en Grande-Bretagne, il y a 30 000 magistrats non professionnels, mais il y a aussi beaucoup moins de magistrats professionnels qu'en France.

Après M. le rapporteur, je rappelle que ces juges recrutés temporairement sont soumis à toutes les conditions requises pour les personnes demandant leur intégration directe dans la magistrature,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ce n'est pas vrai !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** ... à la seule exception qu'ils sont recrutés temporairement.

J'ajoute qu'ils sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable, ce qui contribue à garantir leur indépendance.

Bien entendu, le Gouvernement ne peut émettre qu'un avis défavorable sur cette motion.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 1, qui est repoussée par la commission et par le Gouvernement et dont l'adoption entraînerait le rejet du projet de loi organique.

*(La motion n'est pas adoptée.)*

**M. le président.** Nous passons donc à la discussion des articles.

## TITRE I<sup>er</sup>

### DES JUGES DE PAIX (réserve)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 29, MM. Estier, Allouche, Authié et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste, rattachés et apparenté proposent de supprimer cette division et son intitulé.

Par amendement n° 2, M. Fauchon, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit cet intitulé : « Du recrutement de magistrats à titre temporaire. »

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Monsieur le président, je demande la réserve de l'intitulé du titre I<sup>er</sup> ainsi que des amendements n° 9 et 2 jusqu'après l'examen de l'article 2.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de réserve ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Favorable.

**M. le président.** La réserve est ordonnée.

## Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Par amendement n° 22, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 37-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature est ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - Les dispositions de l'article 27-1 sont applicables aux fonctions hors hiérarchie, à l'exception des fonctions de Premier président de la Cour de cassation et des fonctions de procureur général près la Cour de cassation. »

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Nous proposons, par cet amendement, d'étendre la procédure de transparence prévue à l'article 27-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 à la nomination des premiers présidents de cour d'appel.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** La commission est tout à fait défavorable à cet amendement. Il n'y a pas très longtemps, nous avons longuement discuté de ces questions à propos du Conseil supérieur de la magistrature. Nous avons pris des décisions qui valent ce qu'elles valent, mais nous ne croyons pas opportun de rouvrir aussi vite le débat.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Défavorable également.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 22.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est vrai, il n'y a pas longtemps, nous avons modifié l'ordonnance relative au statut de la magistrature. Nous avons même modifié la Constitution.

Il est vrai aussi que, très tardivement, il a été porté atteinte à la transparence, qui, de l'avis général, en particulier celui des magistrats, était une conquête. On nous a expliqué que, pour certains, il serait désagréable que tout le monde sache qu'ils avaient postulé et qu'ils n'avaient pas été retenus.

Après le vote de cette réforme, les critiques ont été nombreuses. Or voici que M. le ministre d'Etat nous offre l'occasion de nous pencher une nouvelle fois sur le statut de la magistrature. Nos collègues communistes ont parfaitement raison de profiter de cette occasion pour tirer les leçons de ce qui a été fait à tort, beaucoup d'entre nous en sont convaincus.

C'est pourquoi, en ce qui nous concerne, nous voterons cet amendement. Il est permis de se tromper : *errare humanum est ; sed perseverare diabolicum !*

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Lors d'une dernière réunion du Conseil supérieur de la magistrature, j'ai précisé que, au terme d'une année après le vote du Parlement, sera dressé un bilan des conditions dans lesquelles se seront opérés les choix. Nous en tirerons ensemble les conclusions.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pourquoi remettre au lendemain ce qu'on peut faire le jour même !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 22, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Après le chapitre V *ter* de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il est inséré un chapitre V *quater* ainsi rédigé :

##### « Chapitre V *quater*

##### « Des juges de paix

« Art. 41-10. - Peuvent être nommées juges de paix pour exercer des fonctions de juge d'instance les personnes âgées de moins de soixante-cinq ans que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions.

« Elles doivent remplir les conditions prévues au 1°, 2° ou 3° de l'article 22, soit être membre ou ancien membre des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, et justifier de sept années au moins d'exercice professionnel.

« Les juges de paix ne peuvent assurer chaque mois plus de la moitié des audiences du tribunal d'instance dans lequel ils sont affectés.

« Art. 41-11. - Les juges de paix traitent des affaires relevant des contentieux civil et pénal qui leur sont attribuées par le juge chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance aux termes d'une ordonnance annuelle qui précise la répartition des juges dans les différents services de la juridiction. Cette ordonnance peut être modifiée en cours d'année judiciaire, en cas d'urgence ou de modification du nombre des magistrats concernés par la répartition.

« Art. 41-12. - Les juges de paix sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable dans les formes prévues pour les magistrats du siège.

« Les nominations interviennent après avis conforme de la commission prévue à l'article 34, parmi les candidats proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel. L'article 27-1 ne leur est pas applicable.

« La commission se prononce après l'accomplissement par les candidats d'une période de formation probatoire organisée par l'Ecole nationale de la magistrature et comportant un stage en juridiction effectué selon les modalités prévues à l'article 19. Le deuxième alinéa de l'article 25-3 est applicable aux stagiaires.

« Avant leur première affectation, les juges de paix prêtent serment dans les conditions prévues à l'article 6.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature à l'exercice des fonctions de juge de paix, les modalités d'organisation et la durée du stage, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale de stagiaires mentionnés au présent article.

« Art. 41-13. - Les juges de paix sont soumis au présent statut.

« Toutefois, ils ne peuvent être membres du Conseil supérieur de la magistrature ni de la commission d'avancement, ni participer à la désignation des membres de ces instances.

« Les articles 13 et 76 ne leur sont pas applicables.

« Les juges de paix sont rémunérés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Art. 41-13-1. - Par dérogation à l'article 8, les juges de paix peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance et qu'elle ne soit pas exercée dans le ressort du tribunal d'instance auquel le juge de paix est affecté.

« L'exercice des fonctions de juge de paix est incompatible avec l'exercice d'une activité d'agent public.

« En cas de changement d'activité professionnelle, le juge de paix en informe le premier président de la cour d'appel qui lui fait connaître, le cas échéant, que sa nouvelle activité n'est pas compatible, au regard des dispositions des deux alinéas précédents, avec l'exercice de ses fonctions judiciaires.

« Le juge de paix ne peut connaître d'un litige qui présente un lien avec sa profession ou lorsqu'il entretient des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces hypothèses, le juge chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance peut, à tout moment, à la demande du juge de paix ou de l'une des parties, décider, par décision non susceptible de recours, que l'affaire sera soumise à un autre juge du tribunal.

« Art. 41-14. - Le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges de paix est exercé par l'autorité investie de ce pouvoir dans les conditions prévues au chapitre VII. Cette autorité peut, indépendamment des sanctions prévues au 1° de l'article 45, prononcer, à titre de sanction exclusive de toute autre sanction disciplinaire, la fin des fonctions de juge de paix.

« Art. 41-15. - Il ne peut être mis fin aux fonctions des juges de paix qu'à leur demande ou au cas où aurait été prononcée à leur encontre la sanction prévue à l'article 41-14.

« Durant un an à compter de la cessation de leurs fonctions judiciaires, les juges de paix sont tenus de s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec les fonctions judiciaires qu'ils ont exercées et d'être candidat à une fonction publique élective dans le ressort du tribunal de grande instance où ils ont exercé leurs fonctions. »

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, aucun arrangement, aucun subterfuge, aucun maquillage, aucune modification de dénomination ne saurait nous faire accepter un principe contraire à notre conception de la justice et du droit.

Il en est ainsi de la transaction pénale, appelée pudiquement « composition », ou des « juges de paix », dont il est question dans cet article 1<sup>er</sup> et que notre rapporteur, M. Fauchon, propose de désigner sous le vocable de « magistrats à titre temporaire ».

La lettre du rapport concernant les juges de paix est édifiante : « Dès lors que les intéressés ont vocation à exercer les mêmes fonctions que les autres magistrats », pourquoi ne pas « renoncer à désigner sous l'appellation de "juges de paix" les magistrats non professionnels... afin de mentionner le recrutement de magistrats à "titre temporaire" ? »

C'est oublier que ces personnes « que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions » ne sont pas des magistrats en tant que tels. Elles ne le deviennent que par nomination.

De ce fait, dans la mesure où elles participent à des décisions juridictionnelles, elles font partie de l'autorité judiciaire. A cet égard, le principe d'indépendance doit les concerner.

Pourtant, le fait qu'elles soient nommées, le fait qu'elles soient rémunérées selon des conditions encore inconnues, puisque fixées par décret en Conseil d'Etat, le fait que leurs attributions soient décidées arbitrairement par « le juge chargé de la direction et de l'administration du tribunal d'instance » aux termes d'une ordonnance annuelle qui précise la répartition des juges dans les différents services de la juridiction, ordonnance qui peut être modifiée en cours d'année judiciaire, le fait enfin qu'elles soient issues d'une certaine catégorie de la population, tout cela nous amène à douter de leur future indépendance et de leur impartialité. M. le ministre d'Etat n'a en rien apaisé nos inquiétudes à ce sujet.

Faut-il rappeler que l'impartialité du juge est une obligation constitutionnelle que le recrutement de notables, huissiers, commissaires de police ou notaires risque de compromettre ?

Dès lors, accepter la création de « juges de paix » ou de « magistrats à titre temporaire » - peu importe la dénomination retenue si le principe demeure - c'est ouvrir la porte à une justice de médiocre qualité, arbitraire et duale, ce que nous ne saurions accepter.

**M. le président.** Sur l'article 1<sup>er</sup>, je suis d'abord saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 23 est présenté par MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté.

L'amendement n° 30 est déposé par MM. Estief, Allouche, Authié et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste, rattachés et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. Pagès, pour défendre l'amendement n° 23.

**M. Robert Pagès.** J'ai déjà expliqué les raisons pour lesquelles nous souhaitons vivement la suppression de l'article 1<sup>er</sup>. Je n'y reviendrai donc pas.

**M. le président.** La parole est à M. Allouche, pour défendre l'amendement n° 30.

**M. Guy Allouche.** Le groupe socialiste souhaite également la suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

Lors de la discussion générale, nous avons exprimé les raisons de notre hostilité à la création de ces nouveaux juges que nous appellerons par commodité « juges de paix ».

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez quasiment avoué que c'est pratiquement pour des raisons budgétaires, compte tenu de la situation économique difficile dans laquelle nous nous trouvons, que vous avez décidé l'expérimentation de ces nouveaux magistrats.

Certes, la période que nous traversons est difficile, mais nous avons peine à croire que les contraintes budgétaires empêchent le Gouvernement de créer quatre-vingts postes supplémentaires de magistrats.

Nous avons déjà dit que cette formule faisait courir des risques à court terme et à moyen terme.

En effet, nous doutons de la capacité de ces magistrats à rendre une justice de qualité. Nous ne souhaitons pas qu'une « sous-justice » - j'emploie le terme, même s'il ne plaît pas - soit rendue, y compris dans les tribunaux d'instance.

Nous ne sommes pas les seuls à penser ainsi. Vous savez que tout le corps judiciaire est très réservé à propos de cette création. Même au sein de la majorité qui vous soutient, monsieur le garde des sceaux, apparaissent des oppositions. Je ne citerai que M. Mazeaud, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale - ce n'est pas n'importe qui ! - qui a lui-même demandé la suppression de cet article. Il a parlé de « sous-magistrats » de « faux magistrats » ; je ne vais pas reprendre toute l'argumentation qu'il a développée.

Par ailleurs, nous n'avons aucune information sur la tutelle - peut-être le mot est-il impropre ? - que va exercer le juge d'instance sur le juge de paix.

Ainsi, monsieur le garde des sceaux, on va faire appel à des personnes qui ont une expérience professionnelle dans le domaine juridique et judiciaire. Très bien ! On entend bénéficier de leur expérience. Mais croyez-vous que posséder une expérience juridique dans certains domaines suffise ?

Prenons l'exemple du droit immobilier. En cinq ou six ans, la législation a été modifiée quatre fois. Même des professionnels du droit et de la justice se perdent dans ce dédale législatif ! Et vous allez confier à une personne qui n'a aucune compétence, aucune pratique, le règlement de tous les litiges - et ils sont nombreux - qui se présenteront ! Vous voyez les difficultés qui peuvent en résulter !

Puisque nous avons besoin de magistrats, pourquoi ne pas avoir recours à un tour extérieur, comme cela se passe pour le Conseil d'Etat ou pour la Cour des comptes ? Pourquoi ne pas envisager une troisième voie, comme celle de l'Ecole nationale d'administration, qui permettrait à des diplômés en droit, à des juristes d'accéder à ces postes. Nous pensons que d'autres voies seraient possibles pour faire face aux besoins grandissants que connaît actuellement la justice française.

Telle est la raison pour laquelle nous avons déposé cet amendement qui tend à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements identiques n° 23 et 30 ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** La commission est évidemment défavorable à ces amendements.

Je me suis déjà expliqué à l'occasion de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité présentée par M. Pagès ; je ne vais donc pas lui infliger la répétition des propos que j'ai tenus tout à l'heure, j'ai trop d'amitié pour lui. (*Sourires.*)

Quant à M. Allouche, j'observe qu'en réalité il ne sait pas très bien ce qu'il faut penser de cet article.

**M. Guy Allouche.** Comment cela ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** « Je doute », « je me demande », « je m'interroge », dit-il.

Mais quand on fait œuvre de législateur, il ne faut pas rester dans le doute indéfiniment ; il faut agir et prendre des risques.

Nous savons bien que cette expérience comporte des risques, mais nous pensons l'avoir assortie de sécurités suffisantes pour que ces risques deviennent pratiquement inexistantes.

Au demeurant, à supposer qu'il subsiste un risque, je suggère à notre collègue M. Allouche de méditer cette phrase du cardinal de Retz, homme fort expérimenté et ayant connu bien des tribulations : « On est plus souvent la dupe de sa défiance que de sa confiance. »

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Les arguments développés par M. Allouche auraient une certaine valeur, mais je dois lui rappeler, tout d'abord, que les contraintes budgétaires ont toujours existé, y compris du temps des gouvernements précédents.

**M. Guy Allouche.** Hélas !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Eh oui !

**M. Guy Allouche.** Ils ont fait beaucoup pour la justice !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je lui rappellerai ensuite que le rythme de créations de postes de magistrats ainsi que dans les services judiciaires a doublé.

**M. Guy Allouche.** Virtualité !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Cette volonté est concrétisée dans le projet de loi de finances qui sera soumis prochainement au Sénat.

Ainsi, votre argument aurait peut-être plus de valeur, monsieur Allouche, si la priorité n'était pas donnée aux magistrats professionnels.

Par ailleurs, monsieur le sénateur, j'ai pu constater que de nombreuses cours d'appel étaient candidates à cette expérimentation. De même, un certain nombre d'hommes et de femmes ont envie de tenter cette expérience à temps partiel. Il importe donc d'éviter les critiques systématiques de part et d'autre.

Le jeune juge d'instance qui sort de l'école et qui est nommé à Vitry ou à Bellac posséderait-il toutes les qualités requises, tandis que la personne ayant une certaine expérience en serait totalement dépourvue ? Je ne le crois pas. J'estime pour ma part que la complémentarité des responsabilités, des formations, de l'expérience peut être très utile à la qualité de l'accueil et à la qualité de jugement d'un tribunal d'instance.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix les amendements identiques n° 23 et 30.

**M. André Bohl.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Bohl.

**M. André Bohl.** Tout à l'heure, il a été fait allusion aux particularités locales. Elu d'Alsace-Moselle, je sais ce qu'il en est.

Voilà quelques années, j'avais proposé que les juges d'instance fassent office de conseillers prud'hommes. M. Séguin, qui était alors le ministre compétent, m'avait objecté que les conseillers prud'hommes étaient parfaitement capables de résoudre tous les problèmes qui leur étaient soumis et qu'il n'était nul besoin de faire appel à des magistrats.

Je ne vous cache pas que je suis très séduit par l'expérience que vous nous proposez. En effet, les litiges relevant des tribunaux d'instance sont de bien moindre importance que ceux qui sont soumis aux conseils de prud'hommes : l'essentiel est de les régler vite. Les justiciables seront d'autant plus satisfaits que la solution interviendra rapidement.

Je suis persuadé que nous trouverons sur place des candidats à ce genre de travail. Si j'ai bien compris, il ne s'agira pas de bénévoles (*M. le garde des sceaux fait un signe d'assentiment.*) et le budget sera donc mis à contribution. Alors tentons l'expérience.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** A en croire le rapport annexé au projet de loi de programme, ces juges de paix seraient expérimentés dans deux ou trois cours d'appel. Monsieur le garde des sceaux, vous aviez raison de mettre en doute la conformité d'une telle disposition à la Constitution. En effet, on ne sait pas pourquoi certains justiciables seulement auraient droit à ces nouveaux magistrats. En tout cas, il est possible de se demander si on compte résoudre le problème de la justice par une expérience dans deux ou trois cours d'appel, expérience dont la durée n'est pas précisée. Un rapport est prévu dans trois ans ; d'ici là, on ne devrait pas régler beaucoup de problèmes.

Vous aviez proposé des juges de paix. Les plus anciens d'entre nous les ont connus. Ils n'étaient rien d'autre que ceux que l'on appelle maintenant présidents de tribunaux d'instance, sinon qu'ils tenaient des audiences foraines dans de nombreuses communes rurales. Cela a été supprimé en 1958 par M. Debré. Certains le regrettent et voudraient le rétablir.

A l'époque, il y avait également des juges de paix suppléants, en général des anciens avocats ou même des avocats en exercice qui, gratuitement, acceptaient de suppléer le juge de paix. Comme il s'agissait de gens du droit, cela ne fonctionnait pas trop mal.

Les juges de paix que vous proposez n'ont rien à voir avec ceux-là. Ils seraient nommés très exactement comme on peut l'être dans la magistrature quand on n'a pas fait l'Ecole nationale de la magistrature, lorsqu'on n'a pas passé le concours de l'auditorat et que l'on est, en vertu de l'article 22 de l'ordonnance de 1958, nommé directement aux fonctions du second grade.

Il s'agit de personnes qui, notons-le, pourraient d'ores et déjà être nommées magistrats à la condition d'être acceptées par la commission. Y en aura-t-il d'autres ? L'Assemblée nationale a prévu qu'elles peuvent cumuler leur fonction de juge de paix avec leur profession, ce que vous, vous n'aviez pas proposé, monsieur le garde des sceaux. Cela pose des problèmes extrêmement importants, ne fût-ce que psychologiquement à l'égard de l'opinion publique qui est frappée par le chômage et qui n'aime pas les cumuls, quels qu'ils soient, entre l'exercice de professions qui sont rémunérées et une fonction qui ne sera pas gratuite. Ce point est déjà très gênant.

En outre, ces juges seront des juges diminués par rapport aux autres, puisque vous vouliez qu'ils ne travaillent qu'à mi-temps, qu'ils ne tiennent que la moitié des audiences. La commission a précisé qu'il n'y avait pas seulement les audiences dans les tribunaux d'instance et c'est pourquoi elle a utilisé la notion de « quart des services ». Désormais, on emploie le langage militaire. On nous propose non plus des juges de paix, mais des magistrats à titre temporaire. On connaissait déjà les généraux à titre temporaire, notamment les généraux de division.

**M. Guy Cabanel.** De brigade !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Effectivement !

On nous dira qu'il y avait déjà des magistrats temporaires avec lesquels on pourra les confondre, parce que les autres étaient obligatoirement des juristes. D'autres les appelleront peut-être les « magistrats quart de temps », par allusion aux « généraux quart de place ». (*Sourires.*)

Toujours est-il que ce ne seront pas des magistrats comme les autres. La commission propose, elle, qu'ils puissent également siéger au sein des tribunaux de grande

instance, mais seulement en tant qu'assesseurs. Alors qu'ils rempliraient toutes les conditions qui leur permettraient d'être des magistrats à part entière, ils ne seront pas des magistrats à part entière. Dans ces conditions, qui va accepter de remplir ces fonctions ?

Je voudrais maintenant m'exprimer sur l'ordonnance du 22 décembre 1958, si vous le permettez, monsieur le président, car nous avons déposé un certain nombre d'amendements visant à la réformer.

**M. le président.** Soyez bref, monsieur Dreyfus-Schmidt !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous gagnerons du temps car je retirerai tout à l'heure certains d'entre eux.

L'ordonnance de 1958 permet de nommer magistrats non seulement des juristes et des personnes qui ont des diplômes de droit, mais aussi des personnes qui n'ont pas de diplômes de droit et des personnes qui n'ont aucun diplôme, qui ont certes une expérience professionnelle, mais dans n'importe quel domaine. Cela nous paraît anormal.

Nous souhaiterions, nous, que l'on ne recrute que des juristes. Ils ne manquent pas. On nous dit qu'il y a une féminisation et qu'il faut donc des juges placés, ce qui porte atteinte à l'inamovibilité. Or, s'il en est ainsi, c'est parce que les magistrats ne sont pas traités comme ils devraient l'être. C'est pourquoi, alors qu'il y a tant d'étudiants dans les facultés de droit, bien plus que jadis, les candidats, notamment les candidats de qualité, ne sont pas suffisamment nombreux. C'est vraiment l'œuf de Colomb !

En tout cas, ces magistrats pourvus de contrats à durée déterminée et à quart de temps ne sont sûrement pas la solution que nous attendons pour résoudre la crise de la justice.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Je voudrais remercier M. Fauchon de la citation qu'il a faite du cardinal de Retz. Je la méditerai. D'ailleurs, je suis toujours très attentif aux propos qu'il tient, tant en commission qu'en séance publique.

Monsieur Fauchon, je doute et c'est heureux. En effet, quel est le législateur qui ne doute pas ? Sommes-nous infaillibles ? Si tel était le cas, pourquoi tant de lois seraient-elles refaites ou abrogées parce qu'inapplicables ? Je suis, comme tout un chacun, habité par le doute, dans ce domaine comme dans d'autres. C'est ce qui nous permet d'avancer.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez reconnu que vos prédécesseurs ont rencontré des difficultés budgétaires. Nous les connaissons. Plusieurs années ont été marquées par la crise qui a frappé.

**M. Alain Lambert.** Durablement !

**M. Guy Allouche.** Effectivement ! Malgré cette crise, les gouvernements ont beaucoup fait. En dix ans, la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat est passée de quelque 1 p. 100 à 1,5 p. 100. Cependant, cela reste insuffisant.

Monsieur le garde des sceaux, permettez-moi de vous dire que tout ce que vous pourrez obtenir pour la justice rencontrera mon approbation. Il n'y aura jamais assez. Si, aujourd'hui, vous avez plus, je dis : « Tant mieux ! » Je souhaite tout simplement que l'on ne raye pas d'un trait de plume ce qui a été fait avant. Nous savons tous que

beaucoup a été fait, de façon toujours insuffisante. Je crains même qu'en matière de justice ce ne soit toujours insuffisant.

Enfin, la dernière remarque que vous avez formulée, monsieur le garde des sceaux, en donnant votre avis sur l'amendement que je défendais, me semble lourde de conséquences.

Il est grave que vous vous demandiez si un jeune juge qui sort de l'École nationale de la magistrature réunit autant de compétences qu'une personne d'expérience, même si cette expérience n'est pas juridique.

Je me souviens d'avoir réclamé, voilà peu, que tous les jeunes juges qui sortent de l'École nationale de la magistrature de Bordeaux, notamment pour certaines nominations et affectations, soient placés en stage auprès d'autres magistrats plus expérimentés. J'avais alors pris l'exemple - le pédagogue que j'ai été ne peut pas ne pas citer quelques exemples - du jeune chirurgien qui n'opère jamais si un chirurgien expérimenté n'est pas présent à ses côtés. J'ai pris cet exemple parce qu'il s'agit, sur la table d'opération, de la vie d'un homme ou d'une femme. Avec un juge, c'est aussi l'honneur, l'intégrité et la liberté d'un homme ou d'une femme qui sont en jeu.

Vous reconnaissez donc que les jeunes juges issus de l'École nationale de la magistrature ne sont pas toujours compétents. Mais c'est ainsi en France : le diplôme sanctionne la fin des études, et on lance le jeune diplômé dans la vie professionnelle.

Cependant, je persiste à penser que la formation dispensée à l'École nationale de la magistrature est supérieure, en vue d'une affectation dans un tribunal d'instance, à celle d'une personne qui sera recrutée à l'extérieur de la magistrature, même si une commission sélectionne les candidats, après une simple formation juridique.

Certains domaines sont très complexes, et des dossiers très lourds sont soumis aux tribunaux d'instance. Je persiste à penser que bien des jugements rendus feront l'objet d'appels et de pouvoirs. Je ne crois pas que ce soit de bonne méthode.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 23 et 30.

*(Les amendements ne sont pas adoptés.)*

**M. Emmanuel Hamel.** C'est bien dommage !

**M. Guy Allouche.** Merci, monsieur Hamel !

#### INTITULÉ DU CHAPITRE V QUATER DE L'ORDONNANCE DU 22 DÉCEMBRE 1958 *(réserve)*

**M. le président.** Par amendement n<sup>o</sup> 3, M. Fauchon, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit l'intitulé présenté par l'article 1<sup>er</sup> pour le chapitre V quater de l'ordonnance n<sup>o</sup> 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

#### « Chapitre V quater

« Du recrutement de magistrats à titre temporaire ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Pour les mêmes raisons que celles que j'ai indiquées tout à l'heure, je demande la réserve de l'intitulé du titre V quater de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et de l'amendement n<sup>o</sup> 3, jusqu'après l'examen de l'article 2.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Favorable.

**M. le président.** La réserve est ordonnée.

ARTICLE 41-10 DE L'ORDONNANCE  
DU 22 DÉCEMBRE 1958

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 4, M. Fauchon, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le premier alinéa du texte présenté par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature :

« Peuvent être nommées pour exercer des fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance les personnes âgées de moins de soixante ans que leur compétence et leur expérience qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 55, déposé par le Gouvernement, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 4 pour le premier alinéa de l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique, à remplacer les mots : « soixante ans » par les mots : « soixante-cinq ans révolus ».

Par amendement n° 31, MM. Estier, Allouche, Authié et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés proposent, dans le premier alinéa du texte présenté par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, de remplacer les mots : « soixante-cinq ans » par les mots : « cinquante-trois ans ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 4.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Cet amendement prévoit deux modifications.

La première, c'est la possibilité de siéger en qualité d'assesseur dans les formations collégiales du tribunal de grande instance. J'ai déjà eu l'occasion de le dire, c'est, selon moi, l'un des meilleurs emplois que l'on pouvait imaginer pour ces magistrats non professionnels recrutés à titre temporaire.

La seconde modification, c'est l'abaissement à soixante ans de l'âge maximal de recrutement. Il convient en effet que ces magistrats ne soient pas plus âgés que les magistrats professionnels. Je sais que cette question d'âge fait l'objet d'une contestation. Nous y reviendrons. En cet instant, je souhaite que le dispositif adopté par la commission reçoive l'accord du Sénat.

Je répondrai au passage au propos de M. Dreyfus-Schmidt, selon lequel il ne s'agirait pas de magistrats à part entière. Ce seront bien des magistrats à part entière lorsqu'ils exerceront leurs fonctions soit de juge d'instance, soit d'assesseur au tribunal de grande instance.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Partiellement !

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** Certes, leur participation aux actions de ces juridictions sera partielle et minoritaire par rapport à celle des juges professionnels. Mais, quand ils exerceront leurs fonctions, ils seront pleinement magistrats, comme les autres ; ils seront pratiquement fondus dans le corps des magistrats. Ils exerceront bien leurs fonctions à part entière.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 4 et pour défendre le sous-amendement n° 55.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 4.

Quant au sous-amendement n° 55, il tend à ramener à cinquante-cinq ans l'âge que la commission voudrait abaisser à soixante ans.

Il paraît en effet difficile au Gouvernement de fermer la porte à des gens d'expérience. Une certaine souplesse doit être préservée afin que de telles personnes puissent être nommées et que, dans l'autre sens, des jeunes puissent exercer des fonctions d'assistants de justice.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que la limite d'âge prévue dans le projet de loi initial soit conservée.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 31.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il s'agit, comme les amendements suivants d'ailleurs, d'un texte de repli. En effet, nous sommes hostiles aux juges à titre temporaire, aux juges de paix ; mais, si le Sénat doit les créer, essayons de faire en sorte que le dispositif soit le meilleur possible. Telle est la raison de notre participation à cette discussion.

L'amendement n° 31 vise à fixer la limite d'âge des personnes pouvant être nommées magistrats à titre temporaire juges de paix non pas à soixante ans ou à soixante-cinq ans, mais à cinquante-trois ans.

Monsieur le garde des sceaux, voilà deux fois que vous indiquez que, pour les jeunes, il y a le poste d'assistant. Mais ce n'est pas vous qui avez fait cette proposition ; c'est la commission des lois du Sénat ! De plus, ce poste est prévu pour deux ans, renouvelable une fois. Admettez que vous êtes beaucoup plus généreux avec les personnes d'expérience, auxquelles vous ne voulez pas fermer la porte !

Mais il s'agit non pas de leur fermer la porte, mais de la leur ouvrir, si j'ose m'exprimer ainsi. Si les juges de paix sont nommés pour sept ans, il faut tout de même penser à l'âge qu'ils auront lorsqu'ils arriveront au bout de leur contrat à durée déterminée ! L'âge de la retraite, c'est soixante ans. De plus, ces personnes - permettez-moi de vous le rappeler - exercent une autre activité.

Monsieur le rapporteur, le début de l'amendement n° 4 est ainsi rédigé : « Peuvent être nommés pour exercer des fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance... » Je ne comprends pas ! En effet, s'il s'agit de magistrats qui doivent se fondre avec les autres, les juges d'instance peuvent alors être assesseurs dans un tribunal de grande instance puisque tous les juges d'instance peuvent l'être. Pourquoi dire que c'est l'un ou l'autre ? En effet, si c'est l'un - juge d'instance - c'est pour le quart des activités des tribunaux d'instance ; si c'est l'autre, c'est seulement pour être assesseur et pour n'exercer aucune autre fonction d'un magistrat de tribunal de grande instance. Voilà vraiment quelque chose d'hybride.

Ne nous dites pas, monsieur le rapporteur, que ces magistrats, lorsqu'ils exerceront leurs fonctions soit de juge d'instance, soit d'assesseur au tribunal de grande instance, seront « fondus » - je reprends votre expression - dans le corps des magistrats. En effet, il est évident qu'ils auront un statut à part et qu'ils apparaîtront comme tels.

Par conséquent, monsieur le rapporteur, expliquez-nous pourquoi vous voulez que ces magistrats soient comme les autres, mais qu'ils exercent des fonctions soit de juge d'instance, avec des fonctions qui seront d'ailleurs limitées par le président et à quart de temps, soit d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance.

En effet, normalement, un juge au tribunal d'instance dépend du tribunal de grande instance et peut donc parfaitement être assesseur au tribunal de grande instance.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 55 et sur l'amendement n° 31 ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** La commission des lois s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée sur le sous-amendement n° 55. Personnellement, je le voterai, car ses motivations concernant les préretraités ou les jeunes retraités me paraissent pertinentes.

La commission des lois émet, en revanche, un avis défavorable sur l'amendement n° 31. Pourquoi, en effet, abaisser l'âge limite à cinquante-trois ans ?

Nous avons cru préférable, afin d'éviter toute ambiguïté s'agissant de la création d'un nouveau type de magistrats, de dire clairement que ces derniers peuvent exercer les fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance. Une précision supplémentaire n'est peut-être pas superflue ; en tout cas, nous l'avons jugée utile.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Tout à fait !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 31 ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Défavorable.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 55.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole contre le sous-amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Je n'aurais pas pris la parole si le Gouvernement avait accepté l'amendement n° 4 de la commission. Nous avons débattu de ce point lors de la réunion de la commission des lois : nous avons estimé que soixante ans est un âge correct ; sachant que ces magistrats seront nommés pour sept ans, l'âge limite d'exercice de ces fonctions serait de soixante-sept ans. Or nous savons tous que certains hauts fonctionnaires peuvent travailler jusqu'à soixante-huit ans. Mais voilà que le Gouvernement nous demande d'en revenir au texte initial, aux termes duquel l'âge limite d'exercice des fonctions était soixante-douze ans.

Monsieur le garde des sceaux, demain, quand, dans les universités de droit de notre pays, les jeunes étudiants vont apprendre que, par le biais d'une loi votée par le Parlement, seront recrutées pour ces fonctions des personnes qui ont déjà une situation confortable, qu'elles occuperont ces fonctions par vocation, pour ne pas dire par plaisir, alors que d'autres, notamment des jeunes, n'ont pas d'emploi, bien qu'étant des juristes diplômés, imaginez alors la crédibilité des pouvoirs publics, des hommes politiques que nous sommes !

J'insiste sur ce point à cause du chômage qui touche actuellement les jeunes, et je n'hésite pas à affirmer que le Gouvernement commet une faute grave à l'égard de la jeunesse de notre pays.

**M. Alain Lambert.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lambert.

**M. Alain Lambert.** Il faut, à mon avis, adopter le sous-amendement n° 55 du Gouvernement. Il serait en effet dommage de se priver de la compétence liée à l'expérience de personnes qui, après tout, sont encore en âge de rendre service à la nation.

Je ne pense pas qu'il faille opposer les jeunes à la recherche d'un emploi à ces personnes qui ne cherchent pas à cumuler leur retraite avec des indemnités. Elles veulent simplement faire profiter la société de l'expérience qu'elles ont acquise pendant de longues années de travail.

Placer la barre à soixante ans – la proposition tendant à la placer à cinquante-trois ans doit, à mon avis, être rejetée et je n'en parle donc même pas – me semble un peu rude. Nous ne prendrions pas un bien grand risque en la plaçant à soixante-cinq ans, étant entendu que, si des candidats proposaient leurs services à soixante-quatre ans, la commission serait peut-être bien inspirée de ne pas les encourager dans cette voie. Mais, en tout état de cause, le sous-amendement n° 55 me paraît raisonnable, et j'invite donc le Sénat à le voter.

**M. Guy Cabanel.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Cabanel.

**M. Guy Cabanel.** En fait, je tiens à vous faire part de ma perplexité au moment du vote de ce sous-amendement n° 55.

J'ai moi-même proposé en commission d'abaisser la barre à soixante ans, et ce en raison de la gêne que pourraient ressentir certains face à un recrutement à un âge trop avancé, même s'il s'agit d'emplois de vacataires, d'emplois mal payés, de fonctions témoignant d'un certain dévouement et de certaines compétences.

M. le garde des sceaux a souhaité voir participer les préretraités à ce service judiciaire. Mais je me demande s'il ne faudrait pas instaurer une limite d'âge à l'exercice des fonctions en question et la fixer, par exemple, à soixante-dix ans. Ainsi, tout en fixant la limite de recrutement à soixante-cinq ans, on prévoirait par voie réglementaire que ces fonctions ne peuvent être exercées au-delà de soixante-dix ans. En effet, il est difficile d'imaginer que même des emplois de vacataires soient exercés sans être limités dans le temps.

Ces emplois sont d'ailleurs très dignes. De nombreux services de grande valeur sont rendus par des vacataires dans d'autres professions, et il ne faut pas les négliger. Ce ne sont pas des quarts de juges, des quarts d'officiers supérieurs ou des quarts de temps !

Notons que des limites d'âge impératives sont instituées pour tous les grands emplois de la fonction publique et dans l'enseignement supérieur – c'est généralement soixante-sept ou soixante-huit ans.

Par conséquent, il faudrait prévoir par voie réglementaire que l'exercice des fonctions en question n'est plus possible au-delà de soixante-dix ans.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Soixante et un ans plus sept, cela fait soixante-huit ans !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je suis tout à fait prêt à reprendre les suggestions de M. Cabanel. Aujourd'hui, deux cents candidatures ont déjà été déposées. Je prends en compte les deux observations qui viennent d'être formulées. Je dis simplement qu'il ne faut pas exclure, dans certains cas, des personnes de très grande compétence qui peuvent apporter, à soixante-trois ans ou à soixante-quatre ans, une participation très active à la vie d'une juridiction et, plus encore, d'un tribunal de grande instance.

**M. Etienne Dailly.** A soixante-trois ans, on est tout jeune ! (Sourires.)

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Ce n'est pas dans cette assemblée qu'il faut parler d'âge et d'expérience utile ! Mais c'est un discours que l'on entend trop souvent.

Nous connaissons tous des jeunes qui, se présentant pour une demande d'emploi, se voient éconduits par l'employeur, faute d'expérience. Quelle expérience un jeune peut-il acquérir si personne ne lui offre la possibilité de commencer à apprendre quelque chose ?

Je ne mets pas en doute les services que peuvent rendre des personnes âgées de cinquante-cinq ans, soixante ans, soixante-cinq ans, soixante-dix ans...

**M. Etienne Dailly.** Et même un peu plus ! (*Sourires.*)

**M. Guy Allouche.** Il n'y a pas d'âge pour cela ! Et l'on s'aperçoit que ceux que l'on classe dans une catégorie sont parfois plus jeunes que d'autres.

Mais, en la circonstance, aidons ces jeunes à acquérir une expérience ! Nous tenons tous des discours à l'extérieur ; mettons nos actes en conformité avec nos propos ! Et, de grâce, que l'on n'invoque pas à chaque fois l'expérience ; elle est utile à tout le monde. Mais, au motif que quelqu'un a déjà exercé certaines fonctions pendant dix, quinze, vingt, vingt-cinq ou trente ans, on fait appel à lui, et le novice va attendre qu'un jour on veuille bien lui permettre de commencer à acquérir une expérience !

Mes chers collègues, soyons un peu plus sérieux dans ce type de débat. Je plaide la cause des jeunes non parce qu'ils sont jeunes, je le répète, mais parce que les temps sont difficiles et que j'estime ne pas avoir à me soucier du sort de personnes qui, demain, seront candidates aux postes nouveaux ainsi créés.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je souhaite poser quelques questions à M. le garde des sceaux et, auparavant, à notre collègue M. Cabanel.

M. le garde des sceaux a paru d'accord avec M. Cabanel, qui proposait de reculer l'âge de nomination aux fonctions en question à soixante-cinq ans, tout en suggérant que des dispositions réglementaires fixent la limite d'exercice de ces mêmes fonctions à soixante-dix ans.

La solution me paraît très simple : il faut fixer la limite de nomination à ces fonctions à soixante et un ans. Soixante et un ans plus sept font soixante-huit ans. Or, comme vous l'avez dit vous-même, monsieur Cabanel, c'est en principe l'âge limite de la retraite pour les hauts fonctionnaires.

Mais, surtout, de quoi parlons-nous ? On voudrait savoir. On n'en sait rien ! M. le garde des sceaux ne nous a pas communiqué les projets de décrets. J'entends dire qu'il s'agit d'emplois de vacataires, d'emplois de dévouement.

Monsieur le garde des sceaux, quel sera le traitement de ces juges à titre temporaire ? Il serait intéressant de le savoir pour déterminer l'âge à partir duquel on doit ou non se passer de leurs services.

Ensuite, monsieur le garde des sceaux, vous proposez que ces juges de paix exercent des fonctions de juge d'instance dans les tribunaux d'instance, autrement dit qu'ils n'exercent pas dans les tribunaux de grande instance, même comme assesseurs.

La commission des lois propose autre chose : elle suggère que les personnes nommées exercent soit dans les tribunaux d'instance, soit comme assesseurs dans les tribunaux de grande instance. Le traitement sera-t-il le même dans les deux cas ? Acceptez-vous que ces juges, recrutés dans les conditions de l'article 22 de l'ordonnance de 1958 par la commission d'avancement, soient employés dans des tâches subalternes ? En effet, ils ne seront pas magistrats à part entière faute de la polyvalence qu'ont actuellement les magistrats entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, j'ai déjà répondu tout à l'heure à M. le rapporteur pour avis et à M. Cabanel : il faut privilégier la qualité et ne pas se figer dans des rigidités excessives.

Quant au niveau de salaire auquel vous faites référence, et qui dépend du décret, je puis vous indiquer qu'il sera de l'ordre de 400 à 500 francs par demi-journée.

**M. Guy Allouche.** Ce n'est pas mal !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 55, pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat. (*Le sous-amendement est adopté.*)

**M. Guy Allouche.** Merci pour la jeunesse !

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 4, accepté par le Gouvernement. (*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 31 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 32, MM. Estier, Allouche, Authié et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés, proposent de rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte présenté par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 :

« Elles doivent remplir les conditions prévues au 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> ou 3<sup>o</sup> de l'article 22. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Cet amendement fait partie de ceux que j'ai évoqués tout à l'heure : nous allons le retirer, après avoir rappelé que seuls des juristes devraient pouvoir être nommés magistrat sans passer un concours.

**M. le président.** L'amendement n° 32 est retiré.

Je suis maintenant saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 5 est présenté par M. Fauchon, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 33 est déposé par MM. Estier, Allouche, Authié et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste, rattachés et apparentés.

Tous deux tendent à supprimer le troisième alinéa du texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article 41-10 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 5.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** La disposition que nous vous proposons de supprimer sera reprise par l'amendement n° 6 que nous avons déposé sur le texte proposé

pour l'article 41.11 pour tenir compte des fonctions d'assesseur et couvrir ainsi l'ensemble des services susceptibles d'être confiés aux magistrats.

Le projet de loi prévoyait, à l'origine, de confier la moitié des audiences des tribunaux d'instance aux magistrats dénommés alors « juges de paix » - et que nous préférons ne pas dénommer du tout, je m'en expliquerai tout à l'heure - mais nous considérons que la moitié des audiences, c'est trop. On risque ainsi de dénaturer la juridiction d'instance.

Il faut donc s'en tenir à une proportion plus faible. C'est pourquoi nous proposons le quart, étant entendu que, par ailleurs, ces magistrats pourront être employés à titre temporaire dans les tribunaux de grande instance.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour présenter l'amendement n° 33.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** M. le rapporteur vient de nous dire qu'il propose le quart là où était proposée la moitié. Non ! Là où était proposée la moitié des audiences, vous proposez le quart des services ! Je vous ai d'ailleurs entendu nous expliquer en commission qu'un juge d'instance ne tient pas seulement audience, mais qu'il a d'autres tâches, même si certaines doivent être confiées aux greffiers en chef.

Au demeurant, M. le garde des sceaux ne nous a-t-il pas dit qu'il fallait recentrer les fonctions des magistrats sur les tâches juridictionnelles ? Or, au travers de ce projet de loi, on ne nous propose pas de supprimer les nombreuses présidences de commission qui sont confiées à des magistrats, même si ces derniers doivent parfois sortir un peu des palais de justice !

Par ailleurs, si le législateur fait souvent appel aux magistrats, n'est-ce pas un hommage qui est rendu à leur indépendance d'esprit et à leurs compétences ? Par conséquent, il faut non pas diminuer les tâches des magistrats, mais augmenter le nombre de vrais magistrats.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, vous nous dites que les juges de paix percevraient 400 à 500 francs par demi-journée. Cette rémunération sera-t-elle identique pour les juges qui siègeront au sein des tribunaux d'instance et pour ceux qui seront seulement assesseurs dans les tribunaux de grande instance ? Il serait intéressant de le savoir ! En effet, il y aura sûrement beaucoup plus de candidats aux fonctions d'assesseur dans un tribunal de grande instance que pour siéger au sein d'un tribunal d'instance, surtout s'il faut assurer la moitié des audiences !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n° 5 et 33 ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 5 de la commission et défavorable à l'amendement n° 33.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ils sont identiques !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je réponds simplement défavorablement à la question que vous m'avez posée, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Tout à l'heure, je vous ai fixé un chiffre, mais une audience peut durer plusieurs heures ! Quoi qu'il en soit, le niveau de rémunération sera le même, que ce soit pour des assesseurs ou pour les juges d'un tribunal d'instance. Mais ce chiffre n'a qu'une valeur indicative !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je vous remercie néanmoins de me l'avoir donné !

**M. Emmanuel Hamel.** Cinq cents francs par demi-journée !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n° 5 et 33, acceptés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

**M. le président.** Par amendement n° 24, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter le texte présenté par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article 41-10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 par l'alinéa suivant :

« Les juges de paix ne peuvent exercer les fonctions de juges départiteurs du conseil des prud'hommes. »

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Il s'agit d'un amendement de repli.

Cela étant, comme il semble que les termes « juges de paix » n'aient plus d'avenir, je rectifie cet amendement, en remplaçant les mots « les juges de paix » par les mots « ces magistrats »

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 24 rectifié, présenté par MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant à compléter le texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour l'article 41-10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 par l'alinéa suivant :

« Ces magistrats ne peuvent exercer les fonctions de juges départiteurs du conseil des prud'hommes. »

Veuillez poursuivre, monsieur Pagès.

**M. Robert Pagès.** Il s'agit d'éviter que les magistrats en question interviennent en matière de droit du travail.

On peut me répondre qu'il n'est pas possible de leur donner un bloc de compétences bien précis, puisqu'en tant que juges d'instance ils exercent la plénitude de juridiction.

Cependant, je doute fort que, étant donné les conditions dans lesquelles ils seront nommés, lesdits « ex-juges de paix » puissent exercer la départition prud'homale dans de bonnes conditions, c'est-à-dire en toute indépendance et en toute impartialité.

En effet, on peut s'interroger sur le risque de voir s'instaurer une confusion des rôles, préjudiciable tant à la fonction de juger qu'à l'image des professionnels.

Ainsi pourrait-on douter de l'impartialité d'un ancien administrateur de biens appelé à statuer sur une contestation de charges de copropriété d'un immeuble géré par un de ses confrères, ou d'un huissier chargé d'apprécier l'opportunité de prononcer la nullité d'actes délivrés par un de ses confrères dans le cadre de la loi de 1991 sur les saisies sauvages réalisées, ou encore d'un ancien patron appelé à statuer en matière de droit du travail. Je ne fais pas preuve de méfiance *a priori*, mais tout le monde pourra se poser la question de leur impartialité.

Les exemples foisonnent de situations similaires où, manifestement, la justice devant les tribunaux d'instance ne va pas sans parti pris.

Cet amendement n'a pas pour objet d'ajouter des rigidités supplémentaires, mais de prévoir des garde-fous afin d'éviter toute dérive en face de la justice de proximité.

En espérant que vous comprendrez notre attitude légitime, surtout en matière prud'homale, je vous propose d'accueillir favorablement notre amendement de précision. La commission des lois l'a accepté, et je souhaite que cette position soit confirmée par la Haute Assemblée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre Fauchon, rapporteur.** La commission des lois comprend la préoccupation exprimée par M. Pagès, et elle y souscrit. En effet, la fonction de juge départiteur au sein du conseil des prud'hommes ne devra être confiée qu'à un magistrat professionnel.

En vérité, nous pensons que le problème ne se posait pas. Dès lors que nous avons précisé que les magistrats recrutés à titre temporaire ne pouvaient exercer que les fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance, l'hypothèse de les voir désigner comme juges départiteurs était implicitement exclue.

M. Pagès et ses amis souhaitent que ce soit précisé explicitement. La commission n'y voit pas d'inconvénient, et propose donc au Sénat d'adopter cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je partage les conclusions de M. le rapporteur. Cependant, pour ne pas alourdir ce projet de loi, je ne souhaite pas que cette précision y soit inscrite. Je préférerais vraiment alléger le texte, tout en rappelant que, sur le fond, comme vient de le dire M. le rapporteur, M. Pagès a parfaitement raison.

**M. Emmanuel Hamel.** Cela va mieux en le disant !

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 24 rectifié.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il serait, en effet, inutile de le préciser si nous nous trouvions encore dans le cadre du texte d'origine, qui prévoyait que « peuvent être nommés juges de paix pour exercer les fonctions de juges d'instance dans les tribunaux d'instance les personnes de moins de soixante-cinq ans » ! Or, ici, c'est non pas le tribunal d'instance qui est visé, mais les prud'hommes !

Tout le monde s'accorde pour dire que les magistrats que nous visons sont très exactement les mêmes que les autres, qu'ils doivent se fondre avec les autres, pour reprendre l'expression de M. le rapporteur, mais ils ne peuvent tout de même pas remplir une fonction que remplit le juge d'instance, à savoir celle de juge départiteur, dans la mesure où ils seront salariés ou employeurs, dans la plupart des cas, et où ce seraient, tout de même, de curieux juges départiteurs !

A cet égard, je signale d'ailleurs à notre collègue M. Bohl que c'est non pas à M. Séguin, mais à M. Auroux - comme le temps passe ! - qu'il avait demandé le maintien de l'échevinage soit maintenu en Alsace-Moselle. Je m'en souviens très bien : nos collègues d'Alsace-Moselle acceptaient de grand cœur les améliorations substantielles qui étaient apportées à la juridiction prud'homale - on portait le nombre des sections à cinq - mais ils voulaient le beurre et l'argent du beurre et ils souhaitaient aussi conserver l'échevinage avec soit un magistrat professionnel, soit un magistrat à la retraite. Nous vous avons, à l'époque, répondu que, si ce système était si bon, vous n'aviez qu'à le proposer pour l'ensemble du pays ! Mais, comme nous n'avions pas suffisamment de magistrats, il aurait fallu en recruter spécialement pour cela.

Quoi qu'il en soit, nous considérons que ceux-là ne pourront pas être juges départiteurs puisque, encore une fois, ils continueront de travailler par ailleurs.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 24 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article 41-10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

*(Ce texte est adopté.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, je vous propose de renvoyer la suite de la discussion à la prochaine séance. *(Assentiment.)*

10

## DÉPÔT D'UNE RÉOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu, en application de l'article 73 bis, alinéa 8, du règlement, une résolution adoptée par la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France. (N° E-305.)

Cette résolution sera imprimée sous le numéro 34 et distribuée.

11

## DÉPÔT D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

- Avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/94.

Section II. - Conseil.

Section IV. - Cour de justice.

Section VI. - Comité économique et social et comité des régions.

- Lettre rectificative à l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2/94 section III. - Commission.

- Lettre rectificative n° 1 à l'APBRS n° 2/94, annexe technique.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-314 et distribuée.

12

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 19 octobre 1994, à quinze heures et le soir :

1. - Suite de la discussion du projet de loi organique (n° 585, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Rapport (n° 30 1994-1995) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Scrutin public ordinaire de droit lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi organique.

2. - Suite de la discussion du projet de loi (n° 594, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Rapport (n° 30 1994-1995) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

3. - Suite de la discussion du projet de loi de programme (n° 586, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice.

Rapport (n° 30 1994-1995) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 25, 1994-1995) de M. Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Aucun amendement à ces trois projets de loi n'est plus recevable.

#### Délais limites pour les inscriptions de parole et le dépôt d'amendements

Projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale (n° 600, 1993-1994).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 24 octobre 1994, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 25 octobre 1994, à douze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

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

Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON

#### COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES

##### NOMINATION DU BUREAU

Dans sa séance du mardi 18 octobre 1994, la commission a nommé :

Président : M. Jean Chérioux.

Vice-président : M. Albert Voilquin.

Secrétaire-rapporteur : M. Tony Larue.

#### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION PERMANENTE

Dans sa séance du mardi 18 octobre 1994, le Sénat a nommé :

Mme Janine Bardou membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Joseph Cauter, décédé.

#### QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT  
(Application des articles 76 à 78 du règlement)

##### Primes à l'aménagement du territoire

151. - 13 octobre 1994. - M. Daniel Goulet attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur le projet d'arrêté ministériel qui prévoit de modifier la carte territoriale nationale des primes, affectées à l'aménagement du territoire. Il lui rappelle que ces primes, bien que d'origine européenne, sont instruites au niveau national. Il lui précise qu'autant pour la préparation des zones 5 b, la consultation et l'information des élus ont été la règle, autant dans ce cas précis aucune indication n'a filtré sur la préparation d'un nouveau découpage. Aussi, il s'interroge sur les modalités et les méthodes qui ont procédé aux études préalables. De plus, il souligne que sur le fond, cette réforme est inacceptable car elle ne reconnaît plus dans le département de l'Orne que les cantons de Flers, Messei et Tincherbray. C'est-à-dire que seraient supprimés de la carte existante les cantons de Putanges, Briouze, La Ferté-Macé, Carrouze, Passais. Il précise que cette réduction de six cantons dans le même département trouverait sa justification dans le fait que trop peu nombreux sont les dossiers d'implantation déposés, ce qui est dû vraisemblablement aux difficultés actuellement d'installer des entreprises dans les zones totalement rurales. Or, c'est d'abord ignorer les villes de Domfront et de La Ferté-Macé qui présentent des pôles d'activités et dont les structures sont tout à fait disposées à l'accueil d'emplois nouveaux. Il rappelle que toutes les études préalables au contrat de plan, au contrat du grand bassin parisien décrivent les cantons concernés comme les plus vulnérables à la désindustrialisation et à la désertification de la Basse-Normandie. Ces études concluent toutes à une nécessaire priorité en leur faveur. Il souligne que l'actualité industrielle de l'Orne, c'est-à-dire la diminution des effectifs de Moulinex à Alençon et les menaces sur son site de Domfront (en plein cœur de la zone déclassée) plaide largement au contraire pour une extension de la zone PAT. Il expose que des discussions et des principes mêmes de la loi de développement et d'aménagement du territoire actuellement en discussion, il ressort que la concentration des différents types d'aides sur les territoires les plus menacés est un levier indispensable. En conséquence, il lui demande s'il n'estime pas opportun de rendre éligible à la PAT le pays d'Alençon et notamment les trois cantons qui le constituent, au même titre que Caen, Le Mans, Rouen, qui pourrait jouer le rôle de point d'ancrage du développement économique du département.

##### Protection des élevages avicoles de Bresse

152. - 15 octobre 1994. - M. André Pourny attire l'attention de M. le ministre de l'environnement sur les difficultés rencontrées par les producteurs de volaille de Bresse du fait de la prolifération excessive des renards, fouines, putois et buses. Une enquête récente et sérieuse attribue en effet un pourcentage de perte d'environ 15 p. 100 de la production à cause de ces animaux. Il lui semblerait donc opportun d'autoriser une régulation localisée et contrôlée de ces prédateurs afin de pallier les difficultés d'une catégorie de professionnels dont l'importance est vitale pour toute une région agricole.

##### Avenir du tracé de contournement autoroutier de Langeais par le Nord

153. - 15 octobre 1994. - M. Paul Masson demande à M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme de lui faire connaître l'état d'avancement des études du tracé de contournement autoroutier de Langeais par le Nord. Il lui rappelle que le tracé, en bordure de Loire, actuellement retenu, conduirait à un surcoût de 500 millions de francs pour éviter aux populations les nuisances d'une traversée autoroutière en plein cœur de la ville. Une comparaison des coûts induits par les deux tracés possibles serait de nature à éclairer ce trop long débat.

##### Liaison autoroutière Bourges-Auxerre

154. - 15 octobre 1994. - M. Paul Masson demande à M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, de lui faire connaître les résultats de l'étude engagée en octobre 1990, par les services de son ministère, sur les perspectives d'un tracé autoroutier entre Bourges et Auxerre, certaines de ses déclarations de 1993 laissant entendre que cet éventuel tracé pourrait ne pas être obligatoirement compatible avec le tracé de l'A. 160 actuelle-

ment inscrit au schéma national autoroutier. Il serait reconnaissant à M. le ministre de lui préciser si le résultat de cette étude permettait de lever aujourd'hui toute ambiguïté à ce sujet.

*Installation d'un peloton spécial d'intervention  
de la gendarmerie à Pithiviers (Loiret)*

**155.** - 15 octobre 1994. - M. Paul Masson rappelle à M. le ministre d'Etat, ministre de la défense, l'importance des charges

de service que supporte la brigade de gendarmerie de Pithiviers. Les multiples interventions qu'elle effectue toujours avec courage et efficacité sont facilement explicables en raison de la proximité de la région parisienne. Elles se font, par ailleurs, souvent en renfort des brigades voisines d'une compagnie qui s'étend jusque dans la proche banlieue d'Orléans. Il demande à M. le ministre d'Etat s'il ne serait pas opportun d'installer à Pithiviers, en 1995, un peloton spécial d'intervention de la gendarmerie (PSIG), mesure déjà différée en 1994.