

N° 30

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :

1°) *le 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,*

2°) *le projet de loi de programme, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la justice,*

3°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative,*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

TOME I EXPOSÉ GÉNÉRAL - EXAMEN DES ARTICLES.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1333, 1334, 1335, 1427, 1439, 1419 et T.A. 259, 260 et 262.

Sénat : 585, 586 et 594 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
I. LES SERVICES JUDICIAIRES	12
A. DES RECRUTEMENTS LATÉRAUX TEMPORAIRES DE MAGISTRATS PLUTÔT QU'UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	12
1. Des recrutements de magistrats professionnels d'une ampleur limitée	13
2. Des recrutements latéraux de caractère temporaire	14
<i>a) les juges de paix</i>	14
<i>b) les conseillers de cour d'appel en service extraordinaire</i>	17
B. L'ASSOUPPLISSEMENT DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS ..	18
1. Magistrats placés et délégations de magistrats	18
<i>a) des magistrats placés auprès des chefs de cour</i>	18
<i>b) les délégations de magistrats</i>	19
2. Les chambres détachées et les audiences foraines	20
C. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES JURIDICTIONS	20
1. Des autorisations de programme pour améliorer les locaux judiciaires	20
2. Le renforcement des greffes	20
3. La constitution d'équipes autour du juge	21
D. QUELQUES DISPOSITIONS STATUTAIRES	22

	<u>Pages</u>
II. LA JUSTICE CIVILE	23
A. LE TRANSFERT DE MISSIONS AUX GREFFIERS EN CHEF	23
B. CONCILIATION ET MÉDIATION JUDICIAIRES	24
C. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES COMMISSIONS D'EXAMEN DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES ..	25
1. Le projet de loi initial : pour une intervention subsidaire du juge	25
2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale : de la coercition à la prescription par la commission	26
3. La procédure judiciaire pourrait être allégée par la transformation de la commission en expert placé auprès du juge de l'exécution	27
III. LA JUSTICE PÉNALE	29
A. LA TRANSACTION PÉNALE	29
1. Le projet de loi initial : réduire le nombre des classements sans suite	30
2. Un dispositif supprimé par l'Assemblée nationale	31
3. Une idée qui mérite d'être reprise	32
B. LE RECOURS AU JUGE UNIQUE EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE	34
C. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES JUGEMENTS RENDUS EN L'ABSENCE DU PRÉVENU	36
D. L'AMÉLIORATION DU RECOUVREMENT DES AMENDES	38
E. L'ÉLARGISSEMENT ET LA DIVERSIFICATION DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	39
1. Les conditions du suivi des détenus	39
2. Le développement du régime de la semi-liberté	40
3. La recherche de substituts aux courtes peines	40
4. L'accroissement des capacités de détention	41
F. LA JUSTICE DES MINEURS	42
1. Le renforcement des moyens	42
2. L'aménagement des procédures	43
a) le développement de la pratique du « rendez-vous judiciaire »	43
b) la définition d'une faculté nouvelle, ouverte au juge des enfants saisi d'une requête pénale, de décider en chambre du conseil une mesure de placement	44

	<u>Pages</u>
c) <i>la mise en exergue du rôle fondamental dévolu à la réparation</i>	44
d) <i>la reconnaissance au juge des enfants de la compétence pour modifier, jusqu'à la comparution du mineur devant le tribunal pour enfants, les mesures éducatives ordonnées à titre provisoire</i>	44
G. LES ÉCOUTES TÉLÉPHONIQUES SUR LA LIGNE D'UN PARLEMENTAIRE	45
IV. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	46
A. UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES DÉCISIONS DE JUSTICE: LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR D'INJONCTION AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	46
B. L'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES	47
1. L'accroissement des contentieux jugés à juge unique ...	48
2. L'extension des ordonnances du président	49
3. La suspension provisoire de l'exécution pour trois mois	50
4. Le transfert de compétences aux cours administratives d'appel	50
C. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	50
1. Les créations de postes	50
2. Le détachement d'universitaires dans les juridictions administratives	51
3. La reconduction du recrutement complémentaire	52
PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958 RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE	55
EXAMEN DES ARTICLES	57
TITRE PREMIER - DES JUGES DE PAIX	57
<i>Article premier (art. 41-10 à 41-15 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) - Juges de paix</i>	57
1. Critères de recrutement (art. 41-10)	57
2. Compétence (art. 41-11)	60
3. Nomination (art. 41-12)	62
4. Soumission au statut de la magistrature (art. 41-13)	63
5. Cumul avec une activité professionnelle (art. 41-13-1) ...	65
6. Discipline (art. 41-14)	66

	<u>Pages</u>
7. Cessation des fonctions (art. 41-15)	67
Article 2 - Rapport au Parlement sur les juges de paix	68
TITRE II - RECRUTEMENT DE CONSEILLERS DE COURS D'APPEL EN SERVICE EXTRAORDINAIRE	68
Article 3 - Critères de recrutement	69
Article 4 - Conditions de nomination	70
Article 5 - Rémunération et statut	71
TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES	73
Article 6 (art. 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) - Emplois hors hiérarchie	73
Article 7 (article 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958) - Magistrats placés auprès des chefs de cours	74
Articles additionnels après l'article 7	77
1. Affectation des magistrats en cas de suppression d'une juridiction (article 31 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)	78
2. Procédure de mise en position de détachement, de disponibilité ou sous les drapeaux (article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)	79
3. Maintien en fonctions des magistrats atteints par la limite d'âge (art. 76-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)	80
4. Maintien en activité (art. premier de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1983)	81
PROJET DE LOI RELATIF À L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS ET À LA PROCÉDURE CIVILE, PÉNALE ET ADMINISTRATIVE	83
EXAMEN DES ARTICLES	85
TITRE PREMIER - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS	85
CHAPITRE PREMIER - ASSOUPPLISSEMENT DES DISPOSITIFS DE DÉLÉGATION DE MAGISTRATS	85
Article premier (art. L. 221-1 du code de l'organisation judiciaire) - Délégation de magistrats du siège	85
Article 2 (art. L. 221-2 du code de l'organisation judiciaire) - Délégation de magistrats du parquet	87
CHAPITRE PREMIER BIS - LES AUDIENCES FORAINES	88
Article 2 bis (nouveau) (art. L. 710-1-1 du code de l'organisation judiciaire) - Audiences foraines	88

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER TER - LES CHAMBRES DÉTACHÉES DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE	89
<i>Article 2 ter</i> (art. L. 311-16 à L. 311-18 du code de l'organisation judiciaire) - Chambres détachées des tribunaux de grande instance	89
CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS LE CHAPITRE PREMIER TER - L'ORGANISATION DES SERVICES DANS LES JURIDICTIONS	91
<i>Article additionnel après l'article 2 ter</i> (art. L. 321-6, L. 311-9-1 du code de l'organisation judiciaire) - Organisation des services dans les juridictions	91
CHAPITRE II - TRANSFERT DE MISSIONS AUX GREFFIERS EN CHEF	91
<i>Article 3</i> (art. 334-2 du code civil) - Réception de la déclaration conjointe de changement de nom d'un enfant naturel	92
<i>Article 4</i> (art. 348-3 du code civil) - Réception du consentement à l'adoption	93
<i>Article 5</i> (art. 374 du code civil) - Réception de la déclaration conjointe aux fins d'exercice en commun de l'autorité parentale	94
<i>Articles 6 et 7</i> (art. 471 et 473 du code civil) - Vérification des comptes de tutelle des mineurs	95
<i>Article 8</i> (art. 491-3 du code civil) - Approbation des comptes du mandataire d'un majeur sous sauvegarde de justice	96
<i>Article 9</i> (art. 500 et 512 du code civil) - Contrôle des comptes des gérants de tutelles	97
<i>Article additionnel après l'article 9</i> - Assistants de justice	98
TITRE II - DISPOSITIONS DE PROCÉDURE CIVILE	99
CHAPITRE PREMIER - LA CONCILIATION ET LA MÉDIATION JUDICIAIRES	99
<i>Article 10</i> - Conciliation judiciaire	101
<i>Article 11</i> - Médiation judiciaire	102
<i>Article 12</i> - Durée de la mission de conciliation ou de médiation	105
<i>Article 13</i> - Conditions d'exercice de la mission de conciliation ou de médiation	106
<i>Article 14</i> - Homologation de l'accord par le juge	106
<i>Article 15</i> - Champ et conditions d'application de la médiation et de la conciliation judiciaires	107
CHAPITRE II - MODIFICATION DE LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT	108

	<u>Pages</u>
Article 16 (art. L. 311-37 du code de la consommation) - Procédure de règlement des litiges en matière de crédit à la consommation	110
Article 17 - Intitulé du titre III du livre III du code de la consommation	111
Article 18 (art. L. 331-1 à 331-11 du code de la consommation) - Commission du surendettement	111
Article 19 (art. L. 332-1 à L. 332-3 du code de la consommation) - Contrôle par le juge des mesures prescrites par la commission de surendettement	120
Article 20 (art. L. 332-2 du code de la consommation) - Déchéance ..	123
Article 21 (art. L. 333-7 du code de la consommation) - Entrée en vigueur	124
Article 21 bis - Faillite civile en Alsace-Moselle	124
TITRE III - DISPOSITIONS DE PROCÉDURE PÉNALE	127
CHAPITRE PREMIER - LA TRANSACTION EN MATIÈRE PÉNALE	127
Articles 22 et 23 (Art. 6 et 48-1 à 48-8 du code de procédure pénale) - Gestion des poursuites pénales par la transaction	127
CHAPITRE II - COMPÉTENCE DU JUGE UNIQUE EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE	133
Article 24 (Art. 398 du code de procédure pénale) - Principe du juge unique pour le jugement de certains délits	133
Article 25 (Art. 398-1 du code de procédure pénale) - Délits jugés par un juge unique	134
CHAPITRE III - DISPOSITIONS TENDANT À LIMITER LA PROCÉDURE DE JUGEMENT EN L'ABSENCE DU PRÉVENU ...	139
Article 26 (art. 410-1 du code de procédure pénale) - Délivrance d'un mandat d'amener par le tribunal devant lequel le prévenu ne comparait pas	139
Articles 27 et 28 (art. 557 et 558 du code de procédure pénale) - Conditions de délivrance des exploits d'huissier	143
Article 29 (art. 560 du code de procédure pénale) - Recherche de l'adresse d'un prévenu par le procureur de la République	144
CHAPITRE IV - ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION	146
SECTION 1 - Conversion des peines d'emprisonnement ferme égales ou inférieures à six mois en peines d'emprisonnement avec sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général	146
Article 30 - Extension de la procédure de conversion	146
SECTION 2 - Libération conditionnelle des condamnés à des peines d'emprisonnement égales ou inférieures à un an et des condamnés étrangers	148

	<u>Pages</u>
<i>Article 31 - Décision sur la libération conditionnelle</i>	148
<i>Article 32 - Condamnés étrangers</i>	149
CHAPITRE V - ACCELERATION DU RECOUVREMENT DES AMENDES	151
<i>Articles 33 et 34 (art. 707-1 et 707-2 du code de procédure pénale - Paiement de l'amende dans les dix jours du jugement</i>	151
CHAPITRE VI - CONVOCATION EN JUSTICE DES MINEURS DÉLINQUANTS ET PRÉROGATIVES DES JUGES DES ENFANTS	153
<i>Article 35 - Convocation en justice des mineurs</i>	153
<i>Article 36) - Pouvoirs du juge des enfants statuant seul</i>	154
<i>Article 37 (art. 10 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945) - Mesure de garde du mineur ordonnée jusqu'à sa comparution devant le tribunal pour enfants</i>	156
CHAPITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES	157
<i>Article 37 bis - Interceptions de correspondances téléphoniques sur la ligne d'un parlementaire</i>	157
TITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES À LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	159
<i>Article 38 (Art. L. 3-1 à L. 3-3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) - Exécution des décisions des juridictions administratives de premier et second degrés</i> .	159
<i>Article L. 3-1 du code des tribunaux administratifs et des cours d'appel - Injonctions à fin d'exécution des jugements et arrêts</i> .	165
<i>Article L. 3-2 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel - Pouvoir d'astreinte</i>	167
<i>Article L.3-3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel - Demandes d'exécution et astreintes en cas de jugements ou d'arrêts inexécutés</i>	168
<i>Article 39 (art. L. 4-1 du code des tribunaux administratifset des cours administratives d'appel) - Magistrat de tribunal administratif statuant seul</i>	170
<i>Article 40 (art. L. 9 du code des tribunaux administratifset des cours administratives d'appel) - Ordonnances du président</i>	174
<i>Article 40 bis (article L.10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) - Suspension provisoire d'une décision administrative</i>	179
<i>Article 40 ter (article L. 24 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) - Insertion de l'article L. 600-5 du code de l'urbanismedans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel</i>	182

	<u>Pages</u>
Article 40 quater (Section V du chapitre II du Titre III du livre II du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) - Insertion d'une section nouvelle dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	183
Article 41 (article premier de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987) - Compétence des cours administratives d'appel en matière de recours pour excès de pouvoir contre les actes réglementaires	184
Article 42 (article 2 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980) - Conséquence de la dévolution du contrôle de l'exécution de leurs jugements et arrêts aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel	186
Article 43 (art. 6-1 de la loi n° 80-531 du 16 juillet 1980) - Attribution au Conseil d'Etat de pouvoirs d'injonction et d'astreinte	187
Article 44 - Détachement en surnombre d'universitaires dans le corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	187
Article 45 (art. 7 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987) - Prorogation des recrutements complémentaires	188
Article 46 (art. 8 de la loi n° 1127 du 31 décembre 1987) - Prorogation du maintien en surnombre des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ayant atteint la limite d'âge	190
Article 47 - Application à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et à la collectivité territoriale de Mayotte	191
PROJET DE LOI DE PROGRAMME RELATIF À LA JUSTICE	193
EXAMEN DES ARTICLES	195
Article premier - Approbation du rapport annexé	195
Article 5 bis - Révision de la carte judiciaire	197
OBSERVATIONS présentées par M. Germain AUTHIÉ, rapporteur pour avis de la commission des Lois sur les crédits affectés à l'administration centrale et aux services judiciaires par le projet de loi de finances pour 1995	199
OBSERVATIONS présentées par M. Guy CABANEL, rapporteur pour avis de la commission des Lois sur les crédits affectés à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 1995 ...	205
OBSERVATIONS présentées par M. Michel RUFIN, 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	211

Mesdames, Messieurs,

La Justice est à l'ordre du jour de la République. Elle ne défile pas dans les rues, elle ne fait pas la grève et cependant elle est au premier plan des préoccupations des Français. C'est la question du lien hiérarchique qui rattache les procureurs au garde des Sceaux. C'est le pouvoir des juges d'instruction, en particulier quant à la détention provisoire et leur obligation de confidentialité –est-il permis de dire de discrétion– qui en est le prix. C'est le problème de la délinquance de masse «classée sans suite» et de l'insécurité qui en fait est celui de l'accès trop difficile au juge pour les petits litiges de la vie quotidienne. C'est un contentieux administratif proliférant et, par dessus tout, cette lenteur incompatible avec les rythmes de la vie. C'est au total cette grande soif de justice qui n'est rien d'autre que le passage de l'«Etat de droit» du niveau du discours 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 de ce sondage effectué en 1991, à la demande de la commission d'enquête du Sénat sur les juridictions judiciaires, qui a révélé la profondeur de la désaffection des Français à l'égard de leur Justice : 78 % d'entre eux considéraient en effet que la Justice ne remplit pas bien son rôle, la plaçant ainsi au plus mauvais rang, derrière les partis politiques (73 %), les syndicats (61 %), l'Administration, l'école, le Parlement et les partis politiques pourtant généralement peu favorisés dans les réponses apportées à ce type d'enquête.

Il n'y a guère de raison de penser que cette appréciation a pu se modifier en trois ans alors que la demande de justice accuse une surprenante croissance, et ce en dépit d'une meilleure sanction des procédures abusives. C'est ainsi que le nombre des procès civils augmente de 4,5 % en moyenne chaque année. C'est ainsi qu'en 1992, on a classé sans suite les trois-quarts des infractions pénales contre les deux-tiers en 1986 et plus de 40 % des délits dont les auteurs

étaient connus, le nombre des détenus n'en passant pas moins de 36 000 à 57 000 en dix ans. Les recours administratifs, les appels et les pourvois en cassation connaissent une évolution comparable. Il ne faut pas se le dissimuler : la Justice «craque» de toutes parts.

Faut-il gémir sur cette situation ?

Si l'on prend un peu de distance pour la considérer, l'inflation quantitative et qualitative de la demande de justice n'est que l'un des aspects du mouvement général qui pousse nos concitoyens vers plus de santé, plus d'enseignement, plus d'information, plus de logement, plus d'équipements de toutes sortes, plus de culture enfin.

La différence tient sans doute à ce que ces demandes sont plus généralement ressenties, mieux comprises et exprimées d'une manière plus pressante, tandis que nous ne parvenons que lentement à prendre conscience de la légitimité de l'exigence de Justice et de la nécessité d'y répondre autrement qu'en «bricolant» périodiquement un système conçu pour des temps où la résignation était considérée comme une vertu.

En posant le problème dans son entier, à travers les trois textes dont nous sommes saisis, après avoir fort heureusement réformé notre système juridique quant au statut des magistrats et à la responsabilité pénale des ministres, le Garde des sceaux a le grand mérite d'ouvrir largement le débat et de provoquer une prise de conscience.

Sans doute les moyens dont il dispose –dont nous disposons... en ces temps de maigres recettes et de salutaires contraintes– ne permettent-ils pas d'attendre du programme quinquennal qu'il nous propose une remise à niveau décisive de l'appareil judiciaire. Ce programme n'en est pas moins porteur de progrès et d'espérance pour tous ceux qui ne méconnaissent pas l'état dans lequel se trouve la Justice.

Est-ce à dire que nous sommes enthousiasmés par les multiples et fort diverses mesures dont le Gouvernement demande l'adoption ? Votre commission des Lois doit à la vérité de dire qu'il n'en va pas tout à fait ainsi.

Une lecture superficielle de ces propositions pourrait donner à penser que la préoccupation dominante, sinon dominatrice, de ces textes était d'ordre quantitatif et qu'il s'agissait avant tout d'améliorer les délais de jugement, soit par des augmentations d'effectifs un peu hétéroclites, soit par des allègements de charges ou des simplifications de procédure dont la motivation ne se concilie pas

toujours au mieux avec l'exigence de qualité de la Justice qui doit rester notre priorité commune.

Sans vouloir caricaturer la démarche et plutôt dans le souci d'illustrer ce propos, on pourrait rappeler ce passage de Montesquieu sur les procédures trop simplifiées dont il trouve l'exemple en Turquie où selon lui : *« 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. »*

Ce n'est évidemment pas, caricature mise à part, dans cet esprit là que votre commission des Lois veut faire avancer la Justice.

Elle veut le faire dans le respect des principes, étant entendu que ce qui compte en la matière, c'est l'esprit et non la lettre dans laquelle on a pu les exprimer à telle ou telle époque, en fonction des circonstances du moment. C'est ainsi, par exemple, que, pour attachée que votre commission des Lois puisse être à la collégialité, à ce qu'elle recèle de sécurité quant à la sagesse des décisions et au nécessaire anonymat de la Justice, elle n'ignore pas pour autant que cette formule chère à Montesquieu peut être appréciée différemment au temps de la vénalité des charges et des épices et au temps de l'Ecole de la magistrature.

Une lecture plus approfondie des textes proposés montre qu'ils sont porteurs de véritables progrès qualitatifs dont on s'attachera à souligner les vertus potentielles : ainsi de tout ce qui concerne la reconnaissance de pouvoirs d'injonction et d'astreintes aux tribunaux administratifs, du traitement de la délinquance juvénile, de l'introduction d'une souplesse indispensable dans la gestion des personnels, de la réduction du nombre des affaires classées sans suite, voire même du recrutement de magistrats à titre temporaire ou d'assistants dès lors que ceux-ci sont utilisés à bon escient.

Le présent rapport présente, sous réserve de l'avis de la commission des Finances sur le projet de loi de programme, les trois textes, ce qui, il convient de le souligner, n'a été rendu possible que par le remarquable travail de « défrichage » opéré par la commission des Lois de l'Assemblée nationale et les députés au cours de leur débat. Votre commission des Lois ne sera que rarement — si même elle l'est vraiment — en contradiction avec nos collègues.

Voici qu'elles sont ses orientations dans les divers domaines abordés par ces textes : organisation des services judiciaires, justice civile, justice pénale et justice administrative.

I. LES SERVICES JUDICIAIRES

Une Justice trop lente ne saurait être une bonne Justice. Or, en dépit des efforts importants réalisés par les magistrats et les greffes pour accélérer la mise en état et le jugement des affaires, les délais de traitement des contentieux restent trop longs et ne peuvent, à moyens constants, que s'allonger face à une demande de justice toujours croissante.

Soucieux de répondre à cette évolution qui ne cesse d'alimenter le «stock» des affaires non traitées, les projets de loi proposent de dégager des moyens nouveaux. Ainsi, le recrutement sur cinq ans d'un certain nombre de magistrats et de fonctionnaires de greffe, la création de juges de paix chargés des fonctions de juge d'instance, le recrutement temporaire de conseillers de cour d'appel en service extraordinaire, le renforcement de l'effectif des magistrats dits placés, l'assouplissement des règles de délégation des magistrats.

Ils prévoient par ailleurs de décharger le juge d'un certain nombre de tâches qu'ils confient aux greffiers et, en matière de traitement du surendettement des ménages, aux commissions de conciliation constituées sous l'égide de la Banque de France.

A. DES RECRUTEMENTS LATÉRAUX TEMPORAIRES DE MAGISTRATS PLUTÔT QU'UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Si l'on en croit l'un des rapporteurs de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, notre collègue Jean-Pierre Bastiani, «un recrutement massif de magistrats professionnels ne serait pas sérieusement envisageable». Telle a sans doute été l'analyse du Gouvernement puisqu'il propose de répondre pour l'essentiel aux difficultés actuelles par plusieurs formes de recrutements latéraux de caractère temporaire et un certain renforcement des greffes.

Votre commission des Lois s'est interrogée sur le point de savoir si la non augmentation massive du nombre des magistrats traduisait une option de fond ou une insuffisance des moyens. Il serait sans efficacité –mais non sans intérêt– d'ouvrir ce débat dès lors que l'article 40 de la Constitution ne nous permet pas d'envisager des recrutements supérieurs à ceux annoncés.

A titre personnel, votre rapporteur tient à rappeler que le manque de magistrats qualifiés reste la cause essentielle du dysfonctionnement de la Justice, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il approuve complètement le mode actuel de recrutement et de formation des magistrats. L'absence de stage obligatoire dans un cabinet d'avocat reste à ses yeux la plus grave lacune de cette formation.

1. Des recrutements de magistrats professionnels d'une ampleur limitée

Le projet de loi de programme annonce, dans son rapport annexé, le recrutement de 300 magistrats professionnels supplémentaires sur cinq ans, destinés à être affectés prioritairement dans les secteurs les plus sensibles : parquets, cours d'appel, tribunaux pour enfants, application des peines.

Cet effort est la poursuite du mouvement engagé sur les cinq dernières années qui ont vu le nombre de magistrats effectivement en fonctions dans les services judiciaires au 1er juillet, progresser de 5 872 à 6 125, soit 253 magistrats supplémentaires.

Le poids de la contrainte budgétaire explique pour partie cette modestie des ambitions, mais il convient également d'y ajouter un souci de qualité des recrutements et les réticences des magistrats, à voir croître les effectifs de leur corps. Ce dernier point, qu'évoque également le rapport de l'Assemblée nationale, est pourtant préoccupant : s'il est en effet normal qu'un corps souhaite s'assurer du maintien de sa qualité et de ses perspectives de carrière, il est en revanche difficilement acceptable que cette dernière considération pèse d'un poids excessif et interdise de répondre aux besoins.

Votre commission des Lois vous propose d'approuver bien évidemment les recrutements prévus, même si nombre de ses membres les jugent insuffisants.

Afin de renforcer le nombre des magistrats professionnels, elle vous propose par ailleurs de prévoir le maintien en activité pour trois ans des magistrats atteints par la limite d'âge qui le souhaitent, grâce à la reconduction de la mesure introduite en ce sens par la loi organique du 7 janvier 1988 dont les effets ont été prorogés jusqu'en 1995.

2. Des recrutements latéraux de caractère temporaire

Le projet de loi organique prévoit de mettre à la disposition de la Justice des magistrats d'appoint faisant l'objet de recrutements latéraux spécifiques et destinés à exercer leurs fonctions pour une durée limitée. Ces recrutements s'accompagnent toutefois d'un certain nombre de garanties en vue d'assurer la qualité de la justice rendue et l'indépendance de ces magistrats non professionnels.

a) les juges de paix

- la faculté de recruter des juges non professionnels pour exercer des fonctions de juge d'instance

Curieusement dénommés «juges de paix», ces magistrats exerceraient leurs fonctions dans les mêmes conditions que les juges d'instance professionnels qui étant ainsi déchargés d'une grande partie du contentieux de l'instance, -la moitié des audiences pourrait être tenue par les juges de paix-, seraient appelés à siéger plus encore qu'aujourd'hui au tribunal de grande instance.

Recrutés selon les mêmes critères que pour l'intégration directe dans le corps de la magistrature, -soit un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures et sept années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer les fonctions judiciaires-, ces juges devront être âgés de moins de soixante-cinq ans lors de leur nomination et, à l'initiative de l'Assemblée nationale, pourront, sous quelques réserves, exercer concomitamment une activité professionnelle privée.

Afin que leur indépendance soit pleinement garantie, les intéressés seraient nommés selon les règles applicables aux magistrats professionnels intégrés directement dans la magistrature, c'est-à-dire par décret du Président de la République, sur proposition de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour d'appel et après avis conforme de la commission d'avancement puis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, à l'issue d'une période de formation probatoire organisée par l'École nationale de la magistrature et comprenant un stage en juridiction.

Ces juges bénéficieraient par ailleurs du même statut que les magistrats professionnels, sous réserve des quelques aménagements apportés au régime disciplinaire, à la limite d'âge, à

l'obligation de résidence et aux conditions de participation à la représentation des magistrats à la commission d'avancement et au Conseil supérieur de la magistrature.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 1992, ces juges, désignés pour sept ans, ne seraient pas renouvelables dans leurs fonctions et seraient soumis aux droits et obligations applicables à l'ensemble des magistrats professionnels.

Juge non-professionnel et vacataire mais juge d'instance de plein exercice, le juge de paix serait, dans un premier temps, expérimenté dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, la loi de programme prévoyant à terme des recrutements équivalents à 80 magistrats à temps plein.

- Ramené à sa véritable dimension, le recrutement de ces magistrats non professionnels peut être admis

Au plan des principes, l'élargissement des conditions de recrutement de juges non professionnels ne présente pas de difficultés, d'autant qu'une part considérable des décisions de justice est depuis toujours confiée à des juges non professionnels, conseillers prud'hommes et juges consulaires notamment.

Encore faut-il que la procédure de recrutement des magistrats non professionnels que le Gouvernement envisage de recruter ne retienne que des personnes dotées d'une réelle formation juridique et que les intéressés, qui statueront seuls, ne se voient pas confier les contentieux les plus techniques de l'instance.

Votre commission des Lois vous propose de retenir le principe du recours à des magistrats non professionnels, à condition de réduire au quart la part des services du tribunal d'instance qu'ils pourront effectuer.

Cette proposition n'est d'ailleurs pas aussi nouvelle qu'il y paraît. Il convient en effet de rappeler qu'en 1970, sur proposition de M. Pleven, intervint, déjà dans le cadre d'un plan quinquennal de modernisation judiciaire, une disposition permettant le recrutement latéral temporaire, pour les tribunaux de grande instance et d'instance, de magistrats non professionnels choisis parmi des anciens professionnels du droit. Ce recrutement devait se faire pour une durée limitée, trois, cinq ou neuf ans selon l'âge. Il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1995.

Dans le même esprit, votre commission des Lois vous propose d'introduire un certain échevinage des tribunaux de grande

instance qui présentera l'avantage de diversifier la composition de leurs formations et d'en maintenir la collégialité.

Votre commission des Lois s'est par ailleurs interrogée sur les inconvénients du cumul, autorisé par l'Assemblée nationale, entre activités professionnelles et fonctions judiciaires. Certains députés ont fait observer à juste titre que l'interdiction d'un tel cumul conduirait en fait à réserver les fonctions de juges de paix à des retraités ou à des inactifs mais il n'en demeure pas moins que des difficultés déontologiques peuvent se poser, notamment en cas d'exercice concomitant d'une profession juridique, la référence faite par l'Assemblée nationale au seul ressort du tribunal d'instance étant de toute évidence insuffisante. Pour ces motifs, votre commission des Lois vous proposera *d'interdire aux intéressés l'exercice de fonctions judiciaires dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel ils ont leur domicile professionnel.*

Votre commission des Lois vous proposera enfin de *renoncer purement et simplement à leur attribuer une dénomination quelconque* afin qu'ils se fondent comme il convient dans l'ensemble de l'appareil judiciaire. Faisant l'objet d'un chapitre particulier dans l'ordonnance statutaire, ils seront désignés par référence à ce chapitre.

Certains auront peut-être le regret de voir disparaître le «juge de paix» dont l'évocation paraissait à juste titre répondre à l'attente de nos concitoyens. Mais on se rassurera en songeant qu'il serait pire de ne répondre à cette attente que d'une manière toute verbale, c'est-à-dire en définitive de la décevoir plus sûrement. Est-il en effet besoin de dire que, dans la réalité, aucun des dispositifs proposés successivement ne tend à la résurrection des justices de paix.

Faut-il le regretter ? La question mérite d'autant plus d'être posée que cette résurrection a été suggérée par nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis dans le rapport qu'ils ont remis au Garde des sceaux au printemps dernier.

S'il est vrai qu'il y a dans le public une certaine nostalgie du juge de paix, il convient de relever qu'il s'agit plutôt du milieu rural qui n'est pas le plus affecté par la crise de la Justice et les auditions auxquelles a procédé votre commission des Lois lui ont donné à penser que la création, préconisée par le rapport Haenel-Arthuis, de «juges des contentieux de proximité» aux côtés des tribunaux d'instance risquait d'être vécue comme une source de complication coûteuse et inadaptée aux problèmes des banlieues.

Enfin, on regrettera que pour répondre à des besoins que tous s'accordent à qualifier de pressants, le Garde des Sceaux souhaite

s'en tenir à une simple expérimentation dans le ressort de deux ou trois cours d'appel.

b) les conseillers de cour d'appel en service extraordinaire

Les délais de jugement étant particulièrement longs dans les cours d'appel, -13,8 mois en moyenne en 1992-, le projet de loi organique autorise le recrutement, pour une durée de cinq ans non renouvelable, de trente conseillers en service extraordinaire, âgés de cinquante à soixante ans. Intégrés au premier groupe du premier grade, ces magistrats devront remplir les conditions de diplômes exigées pour les magistrats professionnels et justifier de quinze ans au moins d'activité professionnelle les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires.

Soumis au statut de la magistrature, sous réserve des règles relatives à l'avancement et à la discipline reprises de celles applicables aux conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire, ces conseillers, affectés en surnombre de l'effectif budgétaire de la cour et rémunérés au traitement budgétaire moyen d'un magistrat du même groupe du même grade y compris les avantages et indemnités, seraient nommés selon la procédure prévue pour les magistrats du siège.

Ce concours temporaire, -la mesure est limitée au 31 décembre 1999-, est destiné à faciliter la résorption des «stocks» et il ne devrait pas perturber les carrières des autres magistrats professionnels.

On peut toutefois s'interroger sur l'effet quantitatif de ces recrutements. Les prévisions en matière d'évolution des affaires nouvelles sont en effet loin de faire apparaître un ralentissement de la progression de la demande de justice et la disparition, après cinq ans d'exercice, de trente magistrats qui, au fil des années pourront avoir acquis une bonne expérience juridictionnelle, n'apporte pas de réponse à cette perspective.

Votre commission des Lois vous propose d'accepter le principe du recrutement de ces conseillers. Elle vous suggérera simplement de prévoir que la formation dispensée aux conseillers en service extraordinaire peut compter un stage en juridiction.

B. L'ASSOUPPLISSEMENT DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS

Les projets de loi mettent à la disposition des juridictions plusieurs moyens destinés à faciliter leur gestion : l'accroissement du nombre des magistrats dits placés et l'assouplissement des règles de délégation.

L'Assemblée nationale y a ajouté l'institution de chambres détachées des tribunaux de grande instance et la faculté d'organiser des audiences foraines.

1. Magistrats placés et délégations de magistrats

a) des magistrats placés auprès des chefs de cour

Dans le souci de faciliter l'adaptation rapide des moyens aux besoins, le projet de loi organique assouplit les dispositions relatives aux magistrats dits « placés ».

Mises en oeuvre sur ce point à partir de 1987, les dispositions actuelles du statut de la magistrature prévoient que des magistrats du siège et du parquet peuvent être placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel, pour exercer toutes les fonctions de leur grade dans les tribunaux de première instance du ressort afin d'y remplacer les magistrats en congés ou en formation ou d'y combler un emploi vacant, mais sans que la durée d'exercice des fonctions afférentes à un tel emploi excède quatre mois.

Le régime juridique de ces magistrats, actuellement au nombre de 91, est modifié par le projet de loi afin d'autoriser leur affectation temporaire dans une juridiction pour assurer le traitement du contentieux « dans un délai raisonnable ». Cette affectation temporaire résulterait d'une ordonnance motivée du chef de juridiction précisant les circonstances justifiant le renfort et fixant sa durée prévisible qui ne peut excéder quatre mois.

Le projet de loi modifie par ailleurs la base de calcul de l'effectif des emplois de magistrats placés afin d'en porter le maximum potentiel du vingtième au quinzième des emplois de magistrats des tribunaux de première instance du ressort.

Ces aménagements devraient faciliter la gestion des juridictions. Il faut reconnaître qu'ils sont toute à fait nécessaires pour pallier les vacances que la féminisation de la magistrature rend encore plus fréquentes et qui sont souvent la cause principale des retards que l'on déplore. Combien de juridictions fonctionneraient de manière satisfaisant si elles disposaient effectivement de l'intégralité de leur effectif théorique !

Votre commission vous propose d'adopter ces dispositions *sans modification.*

b) les délégations de magistrats

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions assouplit les dispositions du code de l'organisation judiciaire afin de porter la durée annuelle maximum de délégation d'un magistrat de deux mois consécutifs à quatre mois divisibles en cinq périodes.

Instituée par une loi du 17 décembre 1991, la délégation de magistrats permet au premier président de la cour d'appel et au procureur général de déléguer, respectivement, les juges du siège et les magistrats du parquet de leur ressort pour exercer des fonctions respectivement judiciaires et du ministère public dans les tribunaux du ressort de la cour afin de combler temporairement une vacance d'emploi ou un empêchement ou encore lorsqu'une surcharge de travail rend indispensable un renforcement rapide des effectifs.

Le code de l'organisation judiciaire entoure cette procédure de certaines garanties. Ainsi, l'ordonnance doit préciser le motif et la durée de la délégation ainsi que la nature des fonctions qui seront exercées par le magistrat délégué. L'allongement de la durée annuelle maximum des délégations et le fractionnement de celles-ci constitueront probablement un instrument de gestion souple et utile pour les chefs de cour.

Il paraît préférable à votre commission des Lois d'augmenter le nombre des magistrats « placés » plutôt que d'étendre à l'excès les possibilités de délégations ; c'est pourquoi elle vous proposera de *réduire la durée maximum de celles-ci de quatre à trois mois.*

2. Les chambres détachées et les audiences foraines

L'Assemblée nationale a pris l'heureuse initiative d'ouvrir la faculté de créer des chambres détachées des tribunaux de grande instance et de permettre l'organisation d'audiences foraines. Ces dispositions devraient faciliter le maintien d'une justice de proximité là où la présence d'un tribunal complet ne se justifie plus.

Ces deux instruments faciliteront sans nul doute la révision de la carte judiciaire à laquelle, dans le rapport annexé au projet de loi de programme, le Gouvernement indique qu'il entend procéder.

Votre commission des Lois vous propose de *compléter le statut organique pour régler, dans le respect du principe de l'inamovibilité, le sort des magistrats membres des juridictions supprimées ou transformées en chambres détachées.*

C. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES JURIDICTIONS

1. Des autorisations de programme pour améliorer les locaux judiciaires

Le projet de loi de programme prévoit 4,1 milliards de francs d'autorisations de programme en faveur des juridictions, grâce auxquels il sera fait *«face aux besoins prioritaires pour assurer la sécurité des personnes, la pérennité des ouvrages et l'adaptation fonctionnelle des locaux ainsi que pour réduire le déficit ... de surfaces utiles judiciaires.»*

2. Le renforcement des greffes

Outre les recrutements de magistrats déjà évoqués, le projet de loi de programme annonce la création de 835 emplois de greffe et la levée de mise en réserve de 185 emplois sur les cinq prochaines années. Sans s'arrêter sur cette curieuse présentation qui agrège les emplois budgétaires nouveaux au emplois «dégelés», on ne

peut que relever cet effort qui augmenterait les effectifs des greffes judiciaires de l'ordre de 5,5 %.

Reste toutefois que rien n'est précisé sur le niveau des emplois créés et qu'avec un effectif total de 19 000 fonctionnaires de greffe à terme, on restera loin des besoins. Dans ces conditions, il paraît difficile d'alourdir les missions du greffe. C'est cependant ce qui est envisagé au titre des aménagements de la justice civile.

On observera à cet égard que le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et le projet de loi de programme reconnaissent le rôle fondamental que jouent les greffes des juridictions mais n'en tirent peut-être pas tous les enseignements nécessaires. Du moins, leur nombre est-il augmenté.

Eu égard à l'amélioration du niveau professionnel des greffiers, il devrait pouvoir être envisagé d'aller au-delà. Des propositions intéressantes ont d'ailleurs été présentées à votre rapporteur tendant à instituer des greffiers d'une qualification supérieure, tels qu'il en existe en Allemagne. Les travaux engagés sous l'égide du Conseil de l'Europe mériteraient par ailleurs d'être examinés.

3. La constitution d'équipes autour du juge ?

Le rapport annexé au projet de loi de programme souligne par ailleurs la nécessité d'*«entourer le juge d'équipes composées de juges non professionnels, de conciliateurs, médiateurs, assistants, fonctionnaires, qui préparent son travail ou traitent à leur niveau les dossiers qu'il leur confie»*.

Cette intéressante proposition relève malheureusement pour partie de la pétition de principe.

Les fonctionnaires des greffes remplissent en effet des missions spécifiques, soit sous leur responsabilité propre de garant de l'authenticité des procédures, soit, sous l'autorité des chefs de juridiction, dans la gestion des moyens matériels et humains du tribunal ou de la cour, mais ils n'interviennent normalement pas sur le fond des dossiers, même à titre d'auxiliaires des magistrats.

Quand aux assistants mentionnés dans le rapport annexe, aucune disposition législative n'en prévoit la création. Or il s'agit d'une excellente idée que votre commission des Lois vous propose de

mettre en oeuvre en prévoyant la faculté de recruter des assistants de justice parmi les étudiants titulaires d'une maîtrise en droit.

Ces assistants pourraient aider les magistrats dans l'analyse des dossiers et pour des recherches juridiques ainsi que, d'une manière générale, exécuter toutes les tâches de préparation et de mise en forme des décisions dont la responsabilité ne saurait pour autant leur être déléguée.

D. QUELQUES DISPOSITIONS STATUTAIRES

Les projets de loi ne contiennent qu'une seule disposition statutaire : l'élévation à la hors hiérarchie de trois nouveaux tribunaux de grande instance ; il s'agit de la poursuite d'un mouvement de «repyramidage» des fonctions de responsabilité engagé en 1992.

Les autres questions statutaire sont renvoyées à des textes ultérieurs, le rapport annexé au projet de loi de programme faisant toutefois allusion à la nécessité d'améliorer la situation des magistrats afin de restaurer la «crédibilité de la Justice».

Votre commission des Lois vous propose d'ajouter deux dispositions modifiant le statut organique, l'une pour préciser que les magistrats atteints par la limite d'âge restent en fonctions jusqu'au 30 juin suivant la date de leur anniversaire, l'autre pour adapter les procédures de mise en disponibilité, en détachement et sous les drapeaux, à l'extension des compétences du Conseil supérieur de la magistrature.

II. LA JUSTICE CIVILE

Modeste dans les ambitions qu'il affiche en matière de procédure civile, le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative propose quelques transferts de charges aux greffiers, organise la conciliation et la médiation judiciaires et modifie les compétences des commissions de surendettement afin d'alléger les interventions des juges de l'exécution dans cette matière.

A. LE TRANSFERT DE MISSIONS AUX GREFFIERS EN CHEF

Le projet de loi transfère aux greffiers en chef des tribunaux de grande instance ou d'instance, selon le cas, certaines attributions qui ressortissent actuellement à la compétence des magistrats. Son exposé des motifs justifie ce transfert par le fait que *«l'augmentation de la capacité de jugement passe par un recentrage de l'activité du juge sur sa mission essentielle qui est de trancher les litiges selon le droit»*, formule peut-être un peu trop limitative et annonce peut-être un peu ambitieuse car l'effet quantitatif des mesures proposées restera fort limité.

Les tâches, dont le juge serait ainsi déchargé sont qualifiées comme étant *«de nature essentiellement administrative»*. Il s'agit des compétences suivantes :

- la réception des déclarations faites conjointement par les parents en matière de changement de nom d'un enfant naturel et aux fins d'exercice en commun de l'autorité parentale, déclarations qui procèdent d'une démarche volontaire des parents et ne donnent pas lieu à appréciation de leurs motivations ;
- la réception du consentement à l'adoption, qui peut d'ores et déjà être effectuée par un notaire ou un agent diplomatique ou consulaire ;
- la vérification des comptes de gestion des tutelles des mineurs et des majeurs, sans que, précise l'exposé des

motifs du projet de loi, *«le juge des tutelles soit dessaisi de ce qui fait l'essentiel de ses prérogatives»*.

L'idée de transferts aux greffiers en chef de compétences non juridictionnelles actuellement exercées par le juge est reprise du rapport présenté par nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis qui lui donnait toutefois une portée plus large que celle retenue par le projet de loi. Elle est en elle-même séduisante et l'amélioration constante des compétences et de la formation des greffes incite à la retenir.

Il convient toutefois que les transferts soient effectués de manière rationnelle et sans porter atteinte à la compétence juridictionnelle ; or on peut se demander si tel est bien le cas de la vérification des comptes de tutelle qui même si elle devrait n'être que purement formelle risque d'empiéter sur la compétence juridictionnelle, sans compter qu'elle reviendrait à exiger du greffier une connaissance minimum d'un dossier que le juge des tutelles connaît déjà.

Tels sont les motifs pour lesquels le partage de la compétence en matière de comptes de tutelle a suscité les plus vives réserves de la part des greffiers qui se disent par ailleurs prêts à exercer d'autres attributions non juridictionnelles que celles proposées par le projet de loi.

Tels sont également les motifs pour lesquels *vostra* commission des Lois vous proposera de ne pas retenir le principe du transfert de la vérification des comptes de tutelle.

B. CONCILIATION ET MÉDIATION JUDICIAIRES

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative propose de développer, en les encadrant, la conciliation et la médiation judiciaires qu'il dote d'une assise législative.

Ces procédures négociées de règlement des litiges sous le contrôle du juge peuvent en effet être adaptées à certains types de contentieux, un accord entre les parties étant évidemment préférable à une décision imposée par le juge et finalement mal acceptée par les intéressés. Le dialogue et le rapprochement des points de vues peuvent ainsi être fructueux dans certains conflits familiaux ou sociaux ou encore en cas de querelles de voisinage. Les parties ont en

effet besoin de s'exprimer, d'être écoutées, et la salle d'audience ne constitue pas nécessairement le cadre le plus propice.

Encore faut-il ne pas laisser créer des modes de justice parallèle envahissants. Les auditions auxquelles votre commission des Lois a procédé lui ont permis d'entrevoir ce à quoi pourrait conduire la prolifération d'officines de médiation dont les interventions ne seraient aucunement désintéressées et dont l'inspiration pourrait n'avoir que peu de rapports avec les principes généraux du droit.

Dans cet esprit, *votre commission, sans méconnaître les possibilités offertes par la conciliation et la médiation aux magistrats qui sauront y recourir avec discernement, ne croit ni nécessaire ni opportun de légiférer alors que l'article 21 du nouveau code de procédure civile fournit une base juridique dont la pratique démontre qu'elle est suffisante.*

C. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES COMMISSIONS D'EXAMEN DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions modifie substantiellement l'équilibre de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

1. Le projet de loi initial : pour une intervention subsidiaire du juge

Après avoir précisé dans son exposé des motifs que la loi de 1989 avait conféré au juge *« un rôle qui n'est pas de nature juridictionnelle puisqu'il n'y a pas de litige à trancher suivant le droit »*, le projet de loi initial proposait de dessaisir le juge du pouvoir d'ordonner des mesures de redressement en cas d'échec du règlement amiable devant la commission d'examen des situations de surendettement des ménages, celui-ci n'intervenant plus que comme recours contre les décisions coercitives de redressement prises par la commission ou en cas de contestation sur l'applicabilité de la procédure de règlement.

Le juge serait en outre resté seul compétent pour connaître des demandes de suspension des voies d'exécution, la durée maximum de la suspension étant portée de trois mois actuellement à un an, soit, précise l'exposé des motifs, la durée maximum de l'instruction des dossiers de surendettement. Enfin, la commission, mais elle seule, aurait pu saisir le juge des contestations sur la validité des titres de créances et le montant des sommes réclamées.

Ce dispositif avait pour objectif affiché de décharger les juridictions d'une part importante du poids des dossiers de surendettement des ménages. Si la procédure amiable s'est en effet révélée particulièrement efficace, -le taux de règlement amiable atteint presque 60 % des cas et le suivi en est le plus généralement satisfaisant-, 30 % des dossiers aboutissent, après échec de la procédure amiable, devant les tribunaux d'instance ou de grande instance, selon les ressorts de cour d'appel, soit 17 650 affaires nouvelles en 1980, 21 973 en 1991 et 23 940 en 1992.

Le plus souvent tenus de reprendre complètement l'instruction, les juges font difficilement, -et avec retard-, face à ce contentieux qui continue de progresser. Faut-il pour autant modifier fondamentalement la nature des commissions de surendettement ? On peut en douter.

Dès qu'elles ont eu connaissance des intentions du Gouvernement, les parties prenantes à ces procédures, -établissements de crédit, associations de consommateurs, Banque de France-, ont en effet marqué leurs réticences à l'égard de la réforme envisagée qui conduirait à transformer les cent-dix commissions existantes en autant d'organes quasi-juridictionnels, dénaturant, ce faisant, le caractère amiable du règlement qu'elles ont pour mission originelle et fondamentale de favoriser.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale : de la coercition à la prescription par la commission

Sensible au risque de dénaturation de la procédure amiable et aux réactions très négatives des intervenants à celle-ci, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif proposé.

Supprimant le caractère coercitif des prescriptions édictées par la commission en cas d'échec du règlement amiable, elle a prévu que celle-ci pourrait, à la demande du débiteur, prescrire un

plan de redressement soumis au juge afin qu'il confère force exécutoire aux mesures prescrites après en avoir vérifié la régularité.

Ce plan pourrait également faire l'objet d'une contestation par les parties dans les quinze jours de sa notification. En cas de recours, le juge, saisi d'un dossier en état transmis par la commission, retrouverait ses pouvoirs d'instruction et de vérification.

3. La procédure judiciaire pourrait être allégée par la transformation de la commission en expert placé auprès du juge de l'exécution

Les pouvoirs que l'Assemblée nationale a retirés à la commission pour les rendre au juge font, de toute évidence, partie des attributions de celui-ci. Il ne saurait donc être question d'y revenir.

Restent les menaces que le changement de nature de la commission fait peser sur le succès actuel du règlement amiable. Dès lors que la commission prescrit des mesures, il y a fort à craindre que cette seule perspective modifie substantiellement le comportement de ces membres de la commission.

Le rôle de celle-ci se trouvera en effet dénaturé en dépit des précautions prises par l'Assemblée nationale en prévoyant une homologation par le juge de l'exécution ou une décision sur le fond s'il est saisi d'un recours. Ces précautions, assez formelles au demeurant, n'empêcheront pas que la commission sera passée du rôle de «conciliateur» à celui de «prescripteur».

Tels sont en tout cas les avis unanimes que votre rapporteur a pu recueillir et qui ont parfaitement confirmé ceux enregistrés par l'Assemblée nationale, ce qui conduit à penser qu'il ne convient pas, pour de simples raisons d'encombrement, de transformer ces commissions en juridictions de fait, ce qui serait profondément contraire à leur nature même.

Au demeurant, il paraît quelque peu abusif de soutenir que le traitement des situations de surendettement ne relèverait pas par nature de la compétence judiciaire alors qu'il s'agit de régler des litiges opposant créanciers et débiteurs d'obligations. La complexité des situations, non plus que la nécessité de procéder à des analyses de caractère économique, ne sont pas en eux-mêmes des éléments susceptibles de modifier les données fondamentales du problème.

Pour conjurer ces risques, votre commission des Lois vous proposera, sans modifier modifier l'équilibre du texte actuel, d'alléger sensiblement la tâche du juge de l'exécution en lui permettant de confier à la commission le soin de mettre le dossier en état et d'élaborer, à son intention, un projet de plan de redressement.

III. LA JUSTICE PÉNALE

Les modifications de la procédure pénale proposées par la loi sur l'organisation des juridictions et les procédures constituent les innovations les plus lourdes de conséquences. Qu'il s'agisse de l'institution d'une « transaction pénale », de l'extension de la compétence du juge unique en matière correctionnelle, des dispositions concernant la prévention des jugements rendus en l'absence du prévenu, des alternatives à l'incarcération, du recouvrement des amendes, enfin des pouvoirs du juge des enfants, les propositions de la Chancellerie étaient substantielles et n'ont pas manqué de provoquer à l'Assemblée nationale de vifs débats, suivis d'un rejet — qui n'est peut-être pas définitif — de certaines d'entre-elles.

A. LA TRANSACTION PÉNALE

Le projet de loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, une extension de la transaction comme mode d'extinction de l'action publique. L'Assemblée nationale a supprimé ce dispositif qui ne lui a pas semblé présenter des garanties suffisantes.

Du latin *transigere* (arranger, accommoder, mener à bien), la transaction est définie par le dictionnaire de l'Académie française comme l'acte par lequel on accomode « un différend, un procès, en faisant de part et d'autre des concessions sur ce qui est en litige ».

En matière pénale, les parties ne sont bien évidemment pas en situation d'égalité mais l'accord donné par le délinquant à la peine proposée permet, précise à juste titre l'exposé des motifs, de mettre le ministère public « en mesure de mieux adapter la réponse pénale à certaines formes de délinquance et de remédier à un taux de classement sans suite qui avoisine les trois quarts des procédures établies ».

1. Le projet de loi initial : réduire le nombre des classements sans suite

La transaction pénale prévue par le projet de loi initial avait pour objet de permettre le traitement, sous certaines conditions, des infractions pour lesquelles la peine encourue n'excède pas trois ans d'emprisonnement et qui font actuellement l'objet d'un classement sans suite. La transaction, qui ne constitue, en l'état actuel du droit, qu'un mode très exceptionnel d'extinction de l'action publique, serait ainsi devenue un mode de traitement habituel de ces infractions.

L'article 6 du code de procédure pénale prévoit d'ores et déjà que l'action publique peut s'éteindre par transaction *« lorsque la loi en dispose expressément »* ; il en va notamment ainsi en matière de délits et contraventions commis dans des bois et forêts soumis au régime forestier (article L. 153-2 du code forestier), d'infractions à la législation relative au transport aérien (article L. 330-9 du code de l'aviation civile) et d'infractions aux dispositions du code rural sur la pêche en eau douce (article L. 238-1 du code rural).

Le projet de loi initial proposait de modifier cet article 6 afin de prévoir que la transaction éteindrait l'action publique non seulement lorsque la loi en disposerait expressément mais aussi, plus généralement, lorsque les peines encourues étaient inférieures ou égales à trois ans d'emprisonnement selon les modalités suivantes :

- Le procureur de la République pouvait proposer une transaction à une personne physique ou morale contre laquelle les éléments d'une enquête étaient de nature à motiver l'exercice de poursuites.

- Le plaignant ou la victime, si elle était identifiée, était informé de l'intention de recourir à cette procédure et pouvait s'y opposer en mettant en mouvement l'action publique.

- La transaction, subordonnée à l'accord de la personne poursuivie, était réalisée par le versement au Trésor public d'une indemnité fixée par le procureur de la République en fonction des circonstances de l'infraction, des ressources et des charges de la personne intéressée ; son montant ne pouvait excéder la moitié du maximum de la peine d'amende encourue.

La réalisation de la transaction devait éteindre l'action publique ; toutefois, dans les cas où la victime n'en avait pas été

avisée ou n'avait pas été identifiée, elle conservait la possibilité de la mettre en mouvement.

Enfin, il était prévu que la transaction était inscrite au bulletin n° 1 du casier judiciaire pendant cinq ans.

2. Un dispositif supprimé par l'Assemblée nationale

Bien que la transaction pénale ait clairement été présentée comme un moyen de remédier à un taux de classement sans suite devenu excessif, ce dispositif a été supprimé par l'Assemblée nationale. La lecture des débats révèle, pour autant qu'on puisse en juger, moins une opposition de principe à son extension en matière pénale qu'une inquiétude face aux modalités proposées par le Gouvernement.

Quatre séries de griefs ont été en effet avancées à l'encontre de ce dispositif :

- La transaction contiendrait en germe le risque d'une «Justice de classe», d'une sélection par l'argent, les personnes les plus fortunées pouvant échapper à l'emprisonnement en payant une amende.

- Le développement de la transaction priverait en outre l'Etat de l'exercice de l'une de ses fonctions régaliennes, celle de rendre la Justice qui ne peut appartenir qu'au juge. Corrélativement, elle porterait atteinte au «caractère sacré» de la sanction pénale. La transaction, subordonnée à l'acceptation de la personne poursuivie, créerait de ce fait le sentiment que l'impunité peut être en quelque sorte «achetée».

- Paradoxalement, ce sentiment d'impunité irait de pair avec un risque d'atteinte à la présomption d'innocence puisqu'une personne pourrait être conduite à accepter la transaction, indépendamment même de sa culpabilité, dans le seul but d'éviter des poursuites judiciaires. Il est toutefois généralement admis que cette acceptation devrait vraisemblablement être interprétée comme un aveu de culpabilité.

- Enfin, et surtout, ce mode d'extinction de l'action publique ferait fi de la situation de la victime. Celle-ci pourrait dès lors faire l'objet de menaces pour l'inciter à

donner son accord à une transaction. Son droit légitime à être indemnisée du dommage subi serait par ailleurs singulièrement hypothéqué si la personne concernée se révélait insolvable.

3. Une idée qui mérite d'être reprise

Au regard de ces critiques, il convient d'une part de ne pas oublier la raison d'être du projet, à savoir le taux excessif des classements sans suite, et d'autre part de rechercher si un dispositif mieux approprié ne permettrait pas d'apporter une réponse acceptable au problème ainsi posé.

Il convient de rappeler le fait essentiel : une fraction trop importante des faits délictueux ne fait pas l'objet de poursuites. Le chiffre de 76,77 % en 1993, contre 65,88 % en 1985, a été fourni à votre rapporteur. Il comporte pour au moins la moitié les faits non élucidés mais il convient de faire observer aussi que bien des victimes, en particulier les personnes morales, ne portent pas plainte, découragées qu'elles sont par l'inutilité d'une démarche en elle-même désagréable. Elle se révèle par ailleurs trop souvent inefficace puisque, en 1992, 47 % des plaintes contre auteurs connus ont fait l'objet d'un classement sans suite. Les forces de police, de leur côté, sont démotivées par l'absence de poursuites. Tout cela contribue à accroître la proportion de coupables non identifiés.

On se trouve ainsi dans une situation de non justice pour la plupart des cas de « petite délinquance de masse ».

On comprend dès lors la frustration et le scepticisme ressenti par les victimes. On comprend pareillement que les petits délinquants puissent avoir un fort sentiment d'impunité.

Il ne s'agit plus pour notre société d'une menace mais bien d'un fait acquis, surtout dans les secteurs à forte densité de population et où il n'est plus permis de parler sérieusement d'un « état de droit » non plus que de sécurité.

Le réalisme oblige donc à imaginer une procédure adaptée à ce type de délinquance dont personne ne croit sérieusement qu'elle puisse être traitée dans le cadre de la procédure pénale classique, même par un juge unique.

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 est un «magistrat», on ne peut sérieusement parler d'un recul de la Justice quand il est envisagé de lui confier un pouvoir de sanction simplifiée considéré non comme une alternative normale à la poursuite mais comme une alternative au classement sans suite.

Considérant avec sagesse qu'entre deux maux il convenait de choisir le moindre, votre commission des Lois, en adoptant cette nouvelle procédure sous la dénomination de composition, propose de la définir d'une manière qui, sans l'alourdir excessivement, -ce qui la rendrait impraticable-, préserve convenablement l'autorité judiciaire, l'égalité des citoyens devant cette autorité et les intérêts particuliers des victimes.

- Préserver l'autorité judiciaire, c'est confier à un magistrat, le procureur de la République, la maîtrise entière du dispositif. Pour autant, cette maîtrise n'est-elle pas discrétionnaire, le texte proposé par votre commission exigeant en effet que le recours à cette procédure soit *«susceptible de mettre fin au trouble 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.»*

- Assurer l'égalité des citoyens c'est, par la prescription d'amendes très faibles où d'activités d'intérêt général, permettre que la composition ne soit pas seulement accessible aux personnes les plus aisées.

- Préserver les intérêts particuliers de la victime, c'est lui ouvrir la procédure afin qu'elle puisse soit y faire obstacle -mais à la condition d'exercer l'action publique-, soit faire valoir son préjudice et obtenir une réparation dont le caractère effectif conditionne la validité de la composition, soit, dans les autres hypothèses, conserver la possibilité d'exercer l'action civile devant le tribunal correctionnel.

Il est permis d'affirmer que, dans bien des cas, la situation de la victime sera ainsi améliorée car, en l'absence de composition, un classement interviendrait le plus souvent comme c'est le cas actuellement.

Aussi votre commission des Lois croit-elle répondre aux critiques faites par l'Assemblée nationale à l'encontre du projet initial et satisfaire aux préoccupations exprimées par ses membres et qu'elle partage.

On fera sans doute valoir qu'un tel dispositif risque d'être trop compliqué. Il est bien évident qu'ainsi définie, la «composition pénale» ne peut répondre qu'à des hypothèses simples -qui sont les plus nombreuses-, celles-là même qui font l'objet de classements

massifs. Dès lors qu'une complexité particulière apparaîtra, soit dans les circonstances de fait -telle la pluralité des délinquants- soit dans le préjudice de la victime, le procureur de la République, qui dispose d'ores et déjà d'une large marge d'appréciation, saura ne pas s'engager dans une procédure qui lui paraîtrait inadaptée.

Rappelons enfin qu'il s'agit là d'une démarche expérimentale, dont la fortune variera bien évidemment selon les juridictions dont les charges et les méthodes sont loin d'être uniformes. Nous nous garderons donc d'en prédire les résultats mais nous croyons nécessaire, une fois encore, pour éviter tout abus, de limiter assez strictement, et par une énumération précise des délits concernés, le champ d'application de cette nouvelle procédure.

B. LE RECOURS AU JUGE UNIQUE EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

Le projet de loi prévoit le jugement d'une grande partie des délits par un magistrat unique.

Le dispositif actuellement applicable en cette matière, issu de la loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972, obéit à deux règles fondamentales :

- le jugement des délits par une juridiction collégiale constituant le principe, le recours à un juge unique ne peut intervenir que pour certaines infractions limitativement énumérées par le code de procédure pénale, ainsi les délits en matière de chèque, de circulation et de coordination des transports, de chasse et de pêche ;
- le recours à un magistrat unique pour le jugement de ces infractions est laissé à l'appréciation du président du tribunal de grande instance.

Le projet de loi propose d'apporter une double modification à ce dispositif : d'une part, de supprimer tout pouvoir d'appréciation du président du tribunal en prévoyant que les infractions concernées relèveront *ipso jure* d'un juge unique sauf lorsque le prévenu sera en état de détention provisoire lors de sa comparution à l'audience ou que celle-ci se fera selon la procédure de comparution immédiate ; d'autre part, d'élargir substantiellement la liste des infractions soumises à cette procédure.

La suppression du pouvoir d'appréciation dont dispose actuellement le président du tribunal mettrait fin à une situation que le Conseil constitutionnel a estimé contraire à la Constitution dans une décision en date du 23 juillet 1975, et dont l'existence dans notre droit positif s'explique par le fait que la loi de 1972 ne lui a pas été déférée. Appelé à se prononcer sur l'extension de cette faculté, il a en effet estimé que le principe d'égalité devant la justice faisait *« obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables et poursuivis pour les mêmes infractions soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes »*. Or, en laissant à ce magistrat le soin de décider *« de manière discrétionnaire et sans recours »* de soumettre des délits à un juge unique, *« des affaires de même nature pourraient être jugées ou par un tribunal collégial ou par un juge unique, selon la décision du président de la juridiction »*.

Dictée surtout, selon les termes mêmes de l'exposé des motifs, par le souci d'éviter *« l'encombrement des tribunaux correctionnels par des contentieux de masse à caractère répétitif »*, cette modification repose sur des considérations purement matérielles. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le champ des affaires qu'il est envisagé de confier à un juge unique porterait en effet sur plus de 300 000 infractions chaque année, soit 41,4 % des condamnations prononcées par les juridictions correctionnelles.

Or si l'on peut comprendre ce souci d'accélérer le traitement des affaires par la Justice en déchargeant certains magistrats d'affaires caractérisées par leur aspect répétitif, il n'en reste pas moins que la collégialité constitue, surtout en matière pénale, une garantie tant pour les justiciables que pour les juges eux-mêmes dont l'indépendance est mieux assurée par l'anonymat des décisions prises collégialement.

Aussi peut-on s'interroger sur l'opportunité de confier à un juge unique des contentieux susceptibles de donner lieu à des peines d'emprisonnement fort lourdes : cinq ans, par exemple, pour les violences aggravées ou le vol aggravé.

Il résulte néanmoins des informations fournies à votre rapporteur que les infractions transférées à un magistrat unique ont été choisies en fonction de critères objectifs. En effet, chacune d'entre elles présente les caractères suivants :

- une infraction simple, puisque constituée par un seul élément matériel ;
- une peine encourue n'excédant pas cinq années d'emprisonnement ;

- une peine moyenne prononcée inférieure à une année et même, pour la quasi-totalité, à huit mois.

C'est pourquoi, votre commission des Lois vous proposera d'approuver le principe du transfert à un magistrat unique du jugement d'infractions strictement et objectivement définies et pour lesquelles l'appréciation des faits constitutifs ne pose pas, en pratique, de difficultés. Elle vous proposera même d'*intégrer dans la compétence du juge unique le recel simple et les délits liés aux atteintes à l'exercice de l'autorité parentale*. Elle n'exclut toutefois pas a priori d'approuver une modification de la liste des affaires soumises à un juge unique s'il lui était démontré que certains transferts de compétences envisagés pouvaient se heurter, en raison de la gravité des infractions concernées, à certaines objections.

C. LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES JUGEMENTS RENDUS EN L'ABSENCE DU PRÉVENU

Le projet de loi contient plusieurs dispositions destinées à limiter le nombre des jugements rendus en l'absence du prévenu.

En l'état actuel du droit, le prévenu régulièrement cité à comparaître qui ne se présente pas à l'audience est jugé par défaut. Afin de respecter le principe fondamental, particulièrement en matière pénale, du contradictoire, le prévenu peut ensuite faire opposition au jugement. En 1992, plus de 65 000 personnes ont ainsi été condamnées par défaut, c'est-à-dire, le plus souvent, sans même savoir qu'elles étaient poursuivies et jugées.

Le code de procédure pénale apporte cependant certaines exceptions à cette faculté en réputant jugé contradictoirement le prévenu qui n'a pas comparu à l'audience dans cinq hypothèses :

- lorsqu'il n'a fourni aucune excuse à sa non-comparution reconnue valable par la juridiction ;
- lorsqu'il a eu connaissance d'une citation régulière le concernant bien que celle-ci n'ait pas été faite à personne ;
- lorsque, cité à comparaître pour une infraction sanctionnée d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, il a demandé à être jugé en son absence ;
- lorsque le débat sur le fond ne doit pas être abordé ;

- lorsqu'il se trouve dans l'impossibilité de comparaître en raison de son état de santé, dès lors qu'il existe des raisons graves de ne pas différer le jugement et qu'il a été préalablement entendu par un magistrat commis à cet effet.

Le projet de loi ne prévoit aucunement de remettre en cause le principe selon lequel, en cas de non-comparution, le prévenu est jugé par défaut. Il ne propose pas non plus une quelconque extension des exceptions à ce principe.

Il se contente de donner aux magistrats et aux auxiliaires de justice de nouveaux moyens destinés à réduire les hypothèses de non-comparution du prévenu :

- il autorise, sous certaines conditions, le tribunal correctionnel à renvoyer l'affaire et à délivrer mandat d'amener lorsque le prévenu régulièrement cité ne se présente pas à l'audience : le prévenu arrêté en vertu de ce mandat doit être présenté dans les vingt-quatre heures au procureur de la République puis jugé dans un délai de trois jours. S'il est arrêté à plus de 200 kilomètres du siège du tribunal, cinq jours supplémentaires sont prévus pour son transfèrement ;

- il assouplit les conditions de délivrance des exploits de citation en permettant à l'huissier qui ne trouve pas le prévenu à son domicile d'envoyer par lettre simple une copie de l'exploit accompagnée d'un récipissé ; le renvoi de l'exploit signé par l'intéressé ou son dépôt à l'étude de l'huissier produit alors les mêmes effets que s'il avait été délivré à personne ;

- il permet au procureur de la République de faire appel à la force publique pour rechercher un prévenu et de requérir de tout organisme soumis au contrôle de l'autorité administrative la communication de tout renseignement en sa possession afin de déterminer l'adresse du domicile du prévenu.

Votre commission des Lois approuve pleinement le souci de la Chancellerie de limiter les hypothèses de jugement en l'absence du prévenu en réduisant les cas de non-comparution.

Elle vous proposera toutefois deux séries d'aménagements au dispositif du projet de loi.

La première tend à limiter la durée maximale d'incarcération du prévenu arrêté à plus de 200 kilomètres du siège du

tribunal en prévoyant, s'il en est d'accord, son transfèrement avant même sa présentation à un procureur de la République ;

La seconde modification vise à *préserver la confidentialité des renseignements donnés dans le cadre d'études statistiques* en prévoyant que le procureur de la République ne pourra en obtenir la communication.

D. L'AMÉLIORATION DU RECOUVREMENT DES AMENDES

Le projet de loi initial contenait également des dispositions destinées à accélérer le paiement des amendes correctionnelles et de police en réduisant leur montant de 20 % lorsque la personne condamnée s'en acquittait dans les dix jours suivant la date du jugement.

Ces dispositions ont été vidées de leur substance par l'Assemblée nationale au motif qu'une telle réduction bénéficierait avant tout aux personnes les plus fortunées qui peuvent s'acquitter plus aisément que les autres du paiement d'une amende dans un bref délai.

Aussi, le projet de loi ne prévoit-il plus à présent qu'une simple faculté pour la personne concernée de payer une amende dans les dix jours du jugement, sans pour autant tirer la moindre conséquence de ce paiement rapide.

Votre commission des Lois s'interroge sur la portée du dispositif ainsi adopté.

Elle considère que le paiement rapide des amendes par les personnes condamnées doit être encouragé afin de mieux assurer leur recouvrement. A cet égard, la réduction de 20 % prévue par le projet de loi initial en cas de paiement dans les dix jours lui paraît de nature à accélérer ce recouvrement sans pour autant porter atteinte au caractère punitif de l'amende.

Aussi vous proposera-t-elle, sur ce point, de *rétablir la réduction prévue par le projet de loi initial*.

E. L'ÉLARGISSEMENT ET LA DIVERSIFICATION DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'amélioration de la qualité du service rendu par l'institution judiciaire suppose largement celle du service dispensé par l'administration pénitentiaire en charge de l'exécution des décisions d'incarcération prononcées par les juridictions pénales. Les projets de loi s'emploient à cette amélioration dans quatre domaines principaux : les conditions du suivi des détenus, le développement du régime de la semi-liberté, la recherche de substituts aux courtes peines, l'accroissement des capacités de détention.

1. Les conditions du suivi des détenus

L'amélioration du suivi des détenus appelle un double effort, fort opportunément rappelé par le rapport annexé au projet de loi de programme : le renforcement de l'encadrement et la réhabilitation du parc pénitentiaire.

Le renforcement de l'encadrement apparaît une condition préalable importante à la valorisation du temps passé en détention -notamment en ce qui concerne la préparation de la réinsertion- ainsi qu'à l'affermissement de la sécurité. Or, comme l'ont fait observer à votre rapporteur les représentants des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, le taux d'encadrement des détenus se révèle aujourd'hui insuffisant, notamment en regard des taux observés dans plusieurs pays d'Europe. Le projet de loi de programme propose en conséquence la création de 1 400 emplois, répartis dans les établissements du parc existant et destinés à élever ce taux à un niveau satisfaisant.

Dans le même temps, le rapport annexé au projet de loi de programme prévoit que deux maisons centrales à petits effectifs seront construites pour accueillir les condamnés qu'il convient d'isoler de la masse des détenus, décision annoncée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1994 et inscrite au rapport annexé.

La réhabilitation du parc pénitentiaire apparaît quant à elle, devoir être poursuivie, dans le prolongement des initiatives prises depuis quelques années dans ce domaine : le projet de loi de programme prévoit ainsi l'abandon des places les plus vétustes et l'engagement de travaux d'aménagement des établissements. Le rapport annexé souligne fort justement que ces mesures permettront

de faciliter le travail des surveillants et de mettre fin aux conditions de détention dégradantes qui peuvent subsister.

2. Le développement du régime de la semi-liberté

Le développement du régime de la semi-liberté constitue une deuxième orientation essentielle du projet de loi de programme en matière pénitentiaire : le rapport annexé souligne à juste titre qu'il est inutile de prévoir pour certains condamnés des détentions sévères et une rupture totale avec le monde extérieur quand une surveillance légère suffit. On doit ajouter que ce régime peut permettre une meilleure réinsertion ultérieure du condamné et qu'il apparaît de ce fait comme l'un des moyens d'une meilleure justice pénale.

Le projet de loi de programme prévoit dans ce domaine le lancement d'un programme de 1 200 places et le recrutement de 300 personnels.

3. La recherche de substituts aux courtes peines

La recherche de substituts aux courtes peines fait l'objet du chapitre IV du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions qui prévoit d'étendre la procédure de conversion de ces peines, définies comme celles égales ou inférieures à six mois, en peines de travail d'intérêt général dans le cas de condamnations prononcées en présence du prévenu qui ne pouvaient jusqu'à présent être converties, même avec l'accord ultérieur de celui-ci.

Cette mesure apparaît opportune : lors de la discussion du nouveau code pénal, le Sénat avait déjà souhaité limiter le prononcé des courtes peines ; une bonne Justice ne saurait en effet se satisfaire de peines de cette nature, dépourvues de toute véritable signification et au total plutôt néfastes pour la société, parce que pouvant exposer le condamné, eu égard à la situation actuelle de surpopulation de certaines maisons d'arrêt, à la fréquentation de délinquants plus chevronnés susceptibles de le conduire à la récidive.

4. L'accroissement des capacités de détention

Quatrième grande orientation des projets de loi en matière pénitentiaire, l'accroissement des capacités de détention se révèle par nature une contribution significative à l'amélioration de la qualité du service pénitentiaire : le projet de loi de programme prévoit à cet égard d'augmenter ces capacités de plus de 4 000 places, s'ajoutant aux 800 places nouvelles en cours de construction outre-mer.

La surpopulation carcérale, encore sensible dans certaines maisons d'arrêt, apparaît en effet rigoureusement incompatible avec les exigences d'une politique pénale de qualité favorisant la réinsertion, limitant la récidive et assurant au détenu des conditions correctes de détention.

A ces mesures relatives à l'accroissement des capacités doivent être reliées deux dispositions destinées à permettre la réduction actuelle du nombre des détenus, incluses dans le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions.

La première autorise le juge de l'application des peines à décider de la libération conditionnelle d'un condamné à une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à un an, quelle qu'ait été la durée de l'incarcération de la personne. Il s'agit là d'une large extension des règles aujourd'hui applicables dans ce domaine, puisqu'une telle libération n'est actuellement possible qu'une fois la moitié de la peine accomplie.

L'Assemblée nationale s'est opposée à cette disposition qui lui est apparue remettre en cause le principe même de la condamnation. Pour les mêmes motifs, votre commission des Lois vous proposera de *ne pas la rétablir*.

Une seconde mesure autorise la libération conditionnelle d'un condamné étranger, en vue de l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière, sans que le consentement de l'étranger soit nécessaire. La libération de ce dernier ne pourrait, d'autre part, intervenir que pour la seule mise en oeuvre de cette décision.

Actuellement en effet, 30 % des détenus incarcérés dans les prisons françaises sont des ressortissants étrangers et certains d'entre eux font l'objet d'une décision d'éloignement susceptible d'être exécutée rapidement, c'est-à-dire s'appliquant à des détenus dont la libération conditionnelle est envisageable et dont le pays d'accueil est déterminé.

Votre commission des Lois vous proposera d'adopter cette utile disposition.

*

Par ailleurs, à l'occasion de ces réflexions sur les capacités de détention, votre rapporteur ne peut s'empêcher de poser le problème de la détention provisoire. Il lui paraît certes prématuré d'aborder ce problème dans le cadre du présent projet de loi.

Néanmoins, le progrès des techniques de télé-information permet d'envisager des modes de contrôles automatiques, surprenants pour nos habitudes mais qui n'en méritent pas moins une réflexion approfondie.

Il résulte en effet des informations fournies à votre rapporteur que des expériences d'*assignation à domicile assortie de surveillance électronique* ont été menées avec succès dans plusieurs pays étrangers. Le premier programme, appliqué aux jeunes délinquants de Saint-Louis et qui remonte à 1971, permet de constater que, dans 98 % des cas, aucune infraction nouvelle n'est commise.

Ce dispositif pourrait constituer un substitut à des mesures d'incarcération qui, par leur impact criminogène, hypothèquent les chances de réinsertion du condamné.

Aussi, votre rapporteur appelle-t-il de ses vœux une réflexion sur les conditions dans lesquelles pourrait être utilisé en France ce mode de surveillance au bénéfice de la prévention des infractions et de la réinsertion des délinquants.

F. LA JUSTICE DES MINEURS

1. Le renforcement des moyens

L'effort consenti en faveur de la protection judiciaire de la Jeunesse peut être considéré comme une caractéristique notable des projets de loi soumis à notre examen. L'on doit s'en féliciter dans la mesure où l'évolution de la société française ces dernières années a souligné le rôle essentiel de l'institution face à l'accroissement du nombre de jeunes concernés, qu'ils soient des jeunes mineurs en danger, des jeunes mineurs délinquants ou des jeunes majeurs en

difficulté. A cet égard, cet effort ne peut que constituer une contribution sensible à l'amélioration de la qualité de la Justice, car une bonne Justice doit savoir répondre d'une manière appropriée à ce type d'évolutions.

Cet effort répond aux souhaits formulés depuis longtemps par les personnels comme par l'administration qui souhaitaient disposer des moyens d'une meilleure affirmation de la qualité des interventions du service, ainsi que de la définition d'orientations à moyen terme, particulièrement utiles pour une institution agissant traditionnellement sur un terrain instable fortement tributaire de la situation économique et sociale.

On signalera toutefois que si le principe de la fixation d'orientations en la matière reçoit un accueil largement favorable, certaines des grandes lignes du projet de loi de programme sont critiquées par une partie des personnels qui estime beaucoup trop réducteur l'accent mis par le rapport annexé au projet de loi de programme sur la situation des seuls mineurs délinquants.

2. L'aménagement des procédures

La simplification des procédures définies par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions ouvre la voie à un traitement plus immédiat et plus diversifié de la délinquance juvénile. Le projet de loi propose à cet égard quatre mesures principales.

a) le développement de la pratique du «rendez-vous judiciaire»

Dans le dessein de mieux affirmer le lien entre l'acte délictueux et sa sanction et de parvenir, dans la mesure du possible, à un examen relativement rapide du dossier, le projet de loi permet au ministère public de délivrer sur le champ au jeune concerné une convocation à comparaître devant le juge compétent, alors que la procédure actuelle découple l'intervention du ministère public et celle du juge, le jeune ne recevant qu'ultérieurement, et parfois des mois après, une telle convocation.

Cette première disposition est considérée comme très importante par le Gouvernement qui expose ainsi dans le rapport annexé au projet de loi de programme 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. Des magistrats plus nombreux, mieux entourés, doivent pouvoir intervenir rapidement, rappeler l'interdit et sanctionner sa transgression.»

b) la faculté nouvelle ouverte au juge des enfants de décider en chambre du conseil une mesure de placement

Cette disposition a pour objet de mettre fin à la pratique actuelle dite du «double dossier», l'un en matière pénale, l'autre au titre de l'assistance éducative. Cette mesure nouvelle était réclamée depuis longtemps par les juges des enfants.

c) la mise en exergue du rôle fondamental dévolu à la réparation

Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de la loi du 4 janvier 1993 par l'ouverture au juge d'une seconde faculté, celle de prononcer une dispense de mesure éducative lorsque le dommage est réparé et le reclassement du mineur assuré.

d) la reconnaissance au juge des enfants de la compétence pour modifier, jusqu'à la comparution du mineur devant le tribunal pour enfants, les mesures éducatives ordonnées à titre provisoire

Cette disposition permettra de mieux adapter ces mêmes mesures à l'évolution de la situation du jeune.

Ces différentes dispositions se voient complétées par celles énoncées dans le rapport annexé à la loi de programme relatives à l'accroissement des capacités des centres d'hébergement (+ 40 %, soit 500 places) pour les cas les plus difficiles. Votre commission des Lois avait souhaité, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1994, qu'une telle orientation soit prévue. Elle se félicite donc que le projet de loi de programme en fixe le principe et en définisse les moyens.

On relèvera enfin l'effort proposé par le projet de loi en faveur du développement de l'encadrement des centres de jour.

Votre commission des Lois vous proposera d'adopter sans modification ces mesures qui sont fort attendues par les praticiens.

G. LES ÉCOUTES TÉLÉPHONIQUES SUR LA LIGNE D'UN PARLEMENTAIRE

A l'initiative du président Pierre Mazeaud, l'Assemblée nationale a inséré dans le projet de loi un article prévoyant que les interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications sur la ligne d'un parlementaire ne pourraient intervenir sans que le président de l'assemblée concernée en soit informé par le juge d'instruction.

Cette disposition s'inspire de la solution retenue en matière d'écoutes sur une ligne dépendant du cabinet d'un avocat ou de son domicile. Il ne peut en effet être procédé à de telles interceptions sans que le bâtonnier en soit informé par le juge d'instruction.

Elle repose néanmoins sur un fondement différent : la procédure prévue pour les écoutes sur une ligne dépendant d'un avocat vise, en assurant la protection du secret professionnel, à préserver les droits de la défense de son client ; en revanche, le dispositif prévu pour les écoutes sur la ligne d'un parlementaire vise à permettre à ce dernier d'exercer son mandat en toute indépendance.

Bien que leur fondement soit différent, ces procédures ont un objet identique : jouer un rôle de prévention. Ainsi, s'agissant des interceptions sur la ligne d'un parlementaire ou d'un sénateur, le simple fait de devoir préalablement informer le président de l'assemblée intéressée apparaît de nature à éviter les écoutes sauvages exclusivement justifiées par des considérations d'ordre politique.

C'est pourquoi, votre commission des Lois, qui observe en outre que, compte tenu du caractère secret de l'instruction, le président devra garder confidentielle la mise sur écoutes du parlementaire, *approuve l'insertion décidée sur ce point par l'Assemblée nationale.*

Par ailleurs, compte tenu du fait que l'information du président de l'Assemblée intéressée doit s'analyser en une mesure préventive destinée à éviter la politisation des écoutes, il ne lui paraît pas nécessaire de compléter ce dispositif en prévoyant que le contenu même des interceptions soit communiqué à cette personnalité.

IV. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Les problèmes propres à la juridiction administrative n'ont pas été oubliés dans ce programme d'ensemble pour la Justice. Le fait en lui-même est significatif dans la mesure où il montre que cette juridiction ne constitue pas (ou plus) un domaine réservé, ce dont plusieurs de nos collègues de l'Assemblée nationale se sont plaints, en termes parfois vifs.

Pour l'essentiel, les projets proposent un progrès très significatif dans le domaine de l'efficacité des décisions de cette juridiction ainsi qu'une extension des pouvoirs des présidents de tribunaux administratifs, la définition d'un domaine contentieux pouvant être soumis à un magistrat statuant seul et des mesures tendant à compléter les effectifs.

En ce qui concerne ces derniers, rappelons d'ailleurs que la loi de programme prévoit la création de deux nouveaux tribunaux administratifs en Région parisienne, la création de deux nouvelles cours d'appel dans le Nord et dans le Midi méditerranéen, -encore faudra-t-il prévoir les frais de fonctionnement-, enfin la création de 180 postes de magistrats et de 200 emplois de greffe.

Est-il nécessaire de rappeler que la durée des procédures devant les juridictions administratives est l'une des plaies les plus criantes de notre Justice ?

A. UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES DÉCISIONS DE JUSTICE : LA RECONNAISSANCE D'UN POUVOIR D'INJONCTION AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions apporte une première forme de réponse au souhait exprimé par le rapport de notre collègue Jean Arthuis, au nom de la commission d'enquête sénatoriale présidée par notre collègue Hubert Haenel, de voir renforcés les pouvoirs du juge administratif. Ce rapport estimait en effet que le juge devrait pouvoir *« constater que le requérant est juridiquement fondé à demander à l'administration compétente de prendre un acte administratif individuel déterminé en sa faveur. En d'autres termes, dans le cadre de cette action, le juge administratif*

déclarerait que l'administration a l'obligation légale d'émettre un tel acte».

Le projet de loi propose en effet que le juge administratif, -respectivement les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel d'une part, le Conseil d'État d'autre part-, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, prescrive la mesure d'exécution conséquence nécessaire du jugement ou de l'arrêt qu'il prononce. La répartition des compétences entre tribunaux et cours d'une part et le Conseil d'État d'autre part est en outre modifiée pour permettre aux premiers de tirer eux-mêmes les conséquences de leurs décisions en matière d'astreinte et d'exécution.

On ne peut que se féliciter de voir proposer au législateur d'aider le juge administratif à s'affranchir d'un tabou centenaire qu'il s'était imposé à lui-même : le refus de prononcer des injonctions à l'égard de l'Administration. Malgré quelques avancées très significatives comme la création du Médiateur de la République en 1973 et de la section du rapport et des études du Conseil d'État, la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes et l'institution de dommages-intérêts réparant l'inexécution, une jurisprudence constante rappelle en effet qu'il *«n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration»*.

Quelles que soient les difficultés de mise en oeuvre du dispositif proposé, notamment l'obligation qui est faite au juge, -qui ne s'y sent pas toujours préparé-, de prescrire dans sa décision la mesure qu'elle *«implique nécessairement»*, cette avancée de principe doit être saluée et il est souhaitable qu'elle puisse pleinement produire ses effets.

Pour ce motif, votre commission des Lois vous proposera de *donner la possibilité au juge de prononcer dans le même jugement l'injonction, le cas échéant assortie d'un délai, et les astreintes.*

B. L'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative accroît sensiblement le nombre des cas dans lesquels le juge administratif statue seul et élargit le champ des ordonnances du président.

1. L'accroissement des contentieux jugés à juge unique

Le juge unique est d'ores et déjà le droit commun en matière de référé, de sursis à exécution dans le domaine de l'urbanisme et de rejet du sursis ; il l'est également pour les reconduites à la frontière sur lesquelles il doit être statué dans les 48 heures.

Le juge unique est soit le président de la juridiction, soit, lorsque le texte le prévoit, un magistrat désigné par lui.

Le projet de loi crée des cas de recours à un magistrat statuant seul, en audience publique après audition du commissaire du Gouvernement, pour les litiges concernant :

- les déclarations de travaux exemptés du permis de construire ;
- la situation individuelle des agents publics, à l'exception de la discipline, de l'entrée et de la sortie de service ;
- les pensions, l'aide personnalisée au logement, la communication des documents administratifs et le service national ;
- les taxes syndicales et les impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;
- la mise en jeu de la responsabilité d'une collectivité publique si le montant d'indemnités demandé est inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État ;
- les requêtes en contestation des décisions prises en matière fiscale sur les demandes de remise gracieuse.

L'Assemblée nationale a ajouté à cette liste les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine et aux contraventions de grande voirie.

Elle a en outre prévu que le magistrat compétent, désigné par le président du tribunal, doit avoir atteint au moins le grade de conseiller de première classe. Cette dernière exigence est apparue inutile à votre commission des Lois qui a préféré s'en remettre au président pour le choix du magistrat qu'il délègue.

Dans la mesure où le recours à la formation à juge unique est tempéré par l'audition du commissaire du Gouvernement, on peut estimer que les avantages de la collégialité se retrouvent dans le dispositif proposé ; il y a en effet débat entre les deux magistrats.

Votre commission des Lois vous proposera d'adopter ces mesures en ajoutant à la liste *l'appréciation des dommages causés par le refus de prêter le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice* qui vise en particulier les expulsions de logements.

2. L'extension des ordonnances du président

Le projet de loi étend par ailleurs les pouvoirs que le président exerce par ordonnance. Il pourrait non seulement, comme c'est le cas aujourd'hui, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu à statuer et rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance, mais également rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative et surtout statuer sur les « séries », c'est-à-dire, une fois tranchée la question de principe, traiter tous les dossiers présentant la même question à juger. Cette dernière disposition permettrait de régler rapidement les « séries » qui n'ont pas représenté moins de 28 % des affaires nouvelles enregistrées en 1992 en raison des très nombreux recours intentés par des agents publics sur le supplément familial de traitement.

Cette extension des pouvoirs du président permettrait sans nul doute d'accélérer le traitement des affaires concernées. On peut toutefois s'interroger sur les modalités du contradictoire. On peut également craindre que la formulation retenue, *« les requêtes qui présentent à juger, pour la juridiction saisie, des questions en tous points semblables à celles qu'elle a déjà tranchées »*, conduise, à la suite d'une interprétation extensive, à interdire certaines évolutions jurisprudentielles.

Votre commission des Lois vous proposera de *définir et d'encadrer plus sûrement ce pouvoir du président.*

3. La suspension provisoire de l'exécution pour trois mois

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions prévoit, à l'initiative de l'Assemblée nationale, qu'un juge statuant seul peut suspendre provisoirement l'exécution d'une décision pour une durée n'excédant pas trois mois.

Cette disposition, qui complète le dispositif existant en matière d'urgence, a pour objet de permettre au juge administratif de distinguer à nouveau urgence et jugement du fond en se prononçant rapidement, à titre provisoire.

Toutefois, elle risque d'ajouter à l'encombrement des juridictions administratives sans bénéfice réel pour le justiciable compte tenu des modalités prévues.

Votre commission des Lois vous proposera de la supprimer tout en rejoignant la préoccupation de l'Assemblée nationale de voir aboutir une réflexion sur l'amélioration de ces procédures.

4. Le transfert de compétences aux cours administratives d'appel

Dorénavant les cours administratives d'appel statueront sur l'appel des recours en annulation des actes réglementaires pour excès de pouvoir, ce qui allégera le Conseil d'État de tâches qui relèvent par nature des cours d'appel. Il s'agit bien entendu des actes réglementaires de caractère non gouvernemental lesquels relèvent en premier et dernier ressort du Conseil d'État.

C. LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

1. Les créations de postes

S'agissant des magistrats, outre les 105 créations d'emplois permanents échelonnées sur les cinq années à venir, le projet de loi de programme prévoit le renfort de 75 magistrats en

surnombre temporaire recrutés à raison de 15 par an à partir de 1995. Ce rythme annuel devrait être maintenu pour atteindre 75 emplois en 1999 puis décroître symétriquement jusqu'en 2004.

Pour les emplois administratifs, 200 créations sont prévues, dont 55 liées aux nouvelles juridictions créées, soit un accroissement moyen en fin de période de 18,45 %.

Malgré ces créations, en 1999, le ratio magistrat/personnel administratif n'atteindra pas celui espéré par les juridictions administratives de 1,7 agent de greffe par magistrat (par comparaison au 3 pour 1 constaté au sein des juridictions judiciaires).

2. Le détachement d'universitaires dans les juridictions administratives

Le détachement d'universitaires dans le corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est autorisé jusqu'au 31 décembre 1999 par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions. Ouverts aux professeurs et maîtres de conférences titulaires, ces détachements seront effectués en surnombre temporaire dans la limite des 75 emplois.

Ce renfort, par nature très provisoire puisqu'aucun mécanisme d'intégration n'est prévu à leur bénéfice, correspond au souci affiché du Gouvernement de résorber les «stocks» des affaires, qui s'élevaient, pour ces tribunaux et cours, à 192 250 à la fin de l'année 1993. Il met en oeuvre une suggestion contenue dans le rapport présenté par nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis, au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur le fonctionnement des juridictions administratives, de voir employer des «*moyens humains temporairement mais massivement accrus (permettant d'apurer les stocks)*». Lors du débat budgétaire de l'automne dernier, votre rapporteur avait également formulé une proposition en ce sens.

L'efficacité de cet appoint dépendra largement de la motivation des intéressés, de la qualité des six mois de stage qu'ils recevront au Conseil d'État ainsi que de l'accueil qui leur sera réservé au sein des juridictions. On peut estimer que les fonctions pourraient être attractives, l'acquisition d'une expérience de la pratique du contentieux étant susceptible d'intéresser des universitaires dont la formation antérieure serait appropriée.

3. La reconduction du recrutement complémentaire

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions prévoit la reconduction du recrutement complémentaire pour les années 1995, 1996 et 1997.

Le projet de loi prévoit enfin la prorogation du maintien en fonctions en surnombre et à leur demande, des magistrats atteints par la limite d'âge

*

A titre personnel, il ne paraît pas possible à votre rapporteur de clore ce chapitre intéressant les juridictions administratives sans évoquer le malaise créé par la dualité de notre système juridique.

Le fait que des litiges, dans lesquels les prérogatives de puissance publique ne jouent aucun rôle, relèvent de la juridiction administrative parce que l'une des parties est une autorité publique peut-il être considéré comme compatible avec la notion d'état de droit alors que :

1) la dualité des juridictions se traduit par de difficiles appréciations de compétence ;

2) ces deux juridictions n'appliquent pas le même droit en particulier le code civil auquel les juridictions administratives ne reconnaissent qu'une autorité morale ;

3) ces deux ordres sont régulés par des instances de cassation différentes : la Cour de cassation, d'une part, le Conseil d'État, d'autre part.

Faut-il donner des exemples des distorsions quelquefois peu supportables qui en résultent ? Il a fallu l'espace d'une génération pour que l'indemnisation des préjudices moraux soit admise par la juridiction administrative. La nature lui donnera moins de temps pour accepter, ce qu'elle refuse encore : indemniser les transfusés du sang contaminé antérieurement à 1985 en l'absence de «faute» de l'hôpital public -tandis que les transfusés à la même époque mais dans une clinique privée ont droit à une indemnisation-. Il est remarquable que l'analyse de la divergence des jurisprudences soit fournie par une de ces excellentes Notes bleues du ministère de l'Economie. Ainsi l'État prend-il la peine de nous informer de l'inégalité des citoyens devant la loi.

Est-il permis de dire que de telles singularités ne prospèrent qu'à la faveur de l'ignorance du grand public ?

On aurait pu imaginer que pour répondre à certaines de ces critiques, les projets de loi, riches sur les moyens et méthodes de la justice administrative, proposent une évolution de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions, poursuivant celle amorcée en 1937 pour les fautes commises par les enseignants et en 1957 avec le transfert aux tribunaux de l'ordre judiciaire du contentieux de la responsabilité en matière de dommages causés par un véhicule.

D'une certaine manière d'ailleurs, le Conseil constitutionnel a invité le législateur à procéder à de tels transferts. Dans sa décision n° 86-224 du 23 janvier 1987, il a en effet qualifié de *«principe fondamental reconnu par les lois de la République»* la compétence en dernier ressort de la juridiction administrative pour *«l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique»* par les personnes publiques qu'il énumère, avant d'estimer qu'il *«est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé»*.

Or, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels la constitution de blocs de compétences permettrait d'éviter des inégalités de traitement qui, en l'absence de mise en jeu de prérogatives de puissance publique, confinent à la rupture du principe constitutionnel de l'égalité devant la Justice. On songe, par exemple, au droit de la construction, ou à celui de la responsabilité.

Une autre voie pourrait être explorée qui, tout en maintenant le critère organique de la compétence du juge administratif juge de l'Administration, étendue aux personnes publiques telles que définies par le Conseil constitutionnel, lui imposerait par la voie législative, et non de son propre chef comme il le fait quand il le juge bon, d'appliquer aux litiges qui lui sont soumis les règles de droit commun votées par le législateur pour les litiges privés, ainsi en matière de responsabilité, les articles 1382 et suivants du code civil.

Un tel dispositif permettrait, sans modification de l'équilibre des moyens prévus par les présents projets de loi, d'atténuer les inégalités ressenties par le justiciable. On peut se demander toutefois si l'unité des interprétations jurisprudentielles n'en souffrirait pas, sauf à donner compétence en la matière à une Cour suprême.

*

Sans doute assiste-t-on depuis longtemps à un travail de rapprochement des méthodes et des solutions pour les cas les plus flagrants de distorsion. L'étude de la section du rapport et des études, adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'état le 4 février 1993, en est un exemple. Intitulée *«régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative»*, elle fait actuellement l'objet d'une concertation interministérielle qui n'a, semble-t-il, pas pu aboutir à des propositions susceptibles d'être jointes aux présents projets de loi mais dont on peut espérer qu'elles prendront prochainement corps car elles pourraient contribuer à une meilleure régulation des recours contentieux. Or, celle-ci est nécessaire si l'on veut que la justice administrative traite les affaires qui lui sont soumises dans des délais raisonnables et en conservant leur qualité aux décisions rendues.

*

* *

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements qu'elle vous propose, votre commission des Lois vous demande d'adopter les trois projets de loi.

**PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT
L'ORDONNANCE N° 58-1270 DU 22 DÉCEMBRE 1958
RELATIVE AU STATUT DE LA MAGISTRATURE**

Le projet de loi organique comprend trois titres :

- un titre premier qui institue des juges de paix chargés d'exercer des fonctions d'instance, recrutés dans les mêmes conditions que pour l'intégration directe dans la magistrature et bénéficiant du statut de magistrat professionnel ;**
- un titre II qui crée des conseillers de cours d'appel en service extraordinaire ;**
- un titre III qui assouplit les dispositions applicables aux magistrats dits « placés » et élève à la hors hiérarchie certains emplois de chef de juridiction.**

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER DES JUGES DE PAIX

Ce texte insère un chapitre V quater nouveau dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour autoriser la nomination de «*juges de paix*» dans les tribunaux d'instance. Il définit leurs compétences, fixe la durée de leurs fonctions et les modalités de leur recrutement, enfin précise certains aspects particuliers de leur statut.

Article premier

(art. 41-10 à 41-15 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Juges de paix

Cet article complète le statut de la magistrature par un chapitre V quater nouveau consacré aux juges de paix et comportant sept articles numérotés de 41-10 à 41-15, y compris un article 41-13-1 ajouté par l'Assemblée nationale.

1. Critères de recrutement (art. 41-10)

L'article 41-10 ouvre la faculté de nommer des «*juges de paix*» pour exercer des fonctions de juge d'instance.

Il pose deux conditions au recrutement des intéressés :

- être âgé de moins de soixante-cinq ans au moment de la nomination ;
- avoir une compétence et une expérience qualifiant pour exercer ces fonctions.

Cette compétence et cette expérience sont appréciées à l'aide des critères retenus pour l'intégration directe dans la magistrature que l'article 22 du statut ouvre aux :

- personnes titulaires d'un diplôme national reconnu par l'Etat ou délivré par un Etat membre de la Communauté européenne et sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat ou d'un diplôme délivré par un institut d'études politiques ou encore ayant obtenu le certificat attestant la qualité d'ancien élève d'une école normale supérieure et justifiant de sept années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;
- greffiers en chef des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes justifiant de sept années de services effectifs dans leur corps ;
- fonctionnaires de catégorie A du ministère de la Justice ou titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation au moins égale à quatre années d'études supérieures ou d'un diplôme équivalent et justifiant de sept années de services effectifs au moins en cette qualité.

A l'initiative de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu que sont également considérés comme remplissant les conditions de compétence et d'expérience, les membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et justifiant de sept années au moins d'exercice professionnel.

Outre les conditions de recrutement, l'article 41-10 précise que les juges de paix n'exerceraient leurs fonctions que dans les tribunaux d'instance, à l'exclusion de toute autre juridiction. Le projet de loi n'excluant aucune des compétences du juge d'instance, ils pourraient donc exercer indifféremment toutes les fonctions dévolues à celui-ci, sous réserve toutefois qu'ils n'assurent pas plus de la moitié des audiences du tribunal dans lequel ils sont affectés ; aucune limitation n'est en revanche prévue pour l'exercice des compétences pour lesquelles il n'y a pas d'audience.

*

* *

Ce dispositif appelle plusieurs observations.

Sur la dénomination du juge de paix tout d'abord. Celle-ci est peu opportune car source de confusions pour le justiciable. Le projet de loi ne tend en effet ni à rétablir les juges de paix supprimés en 1958, ni à instituer une catégorie particulière de magistrats auxquels seraient réservés certains contentieux ou qui jugeraient en équité.

Sur les conditions de compétence exigées ensuite. Elles sont comparables à celles que pose l'article 22 du statut pour l'intégration directe dans la magistrature et l'examen des dossiers par la commission d'avancement permettra d'apprécier la qualité des connaissances juridiques des candidats, connaissances qui seront complétées dans le cadre de la formation probatoire et du stage prévus à l'article 41-12. On observera toutefois que rien n'exige en droit que les juges de paix aient une formation juridique alors qu'ils ont vocation à statuer à juge unique, donc seuls, dans des matières particulièrement techniques comme les loyers ou les tutelles.

Sur le volume du contentieux susceptible de leur être confié enfin. Le projet de loi admet que la moitié des audiences et la totalité des fonctions exercées hors audiences pourraient être confiées à des juges de paix. De toute évidence, cette proportion revient à dénaturer un peu plus les tribunaux d'instance dont les magistrats professionnels seraient de plus en plus appelés à exercer des fonctions au sein du tribunal de grande instance ; or, lors des auditions, Madame Fournier, président du tribunal d'instance de Paris, et M. Verheyde, président du tribunal d'instance d'Amiens, ont tout particulièrement insisté sur la nécessité de préserver l'autonomie des juridictions d'instance et la présence effective des magistrats professionnels.

*

* *

a) Dès lors que les intéressés ont vocation à exercer les mêmes fonctions que les autres magistrats de la juridiction à laquelle ils sont affectés, votre commission des Lois vous propose tout d'abord de renoncer à désigner sous l'appellation de « juges de paix » les magistrats non professionnels qu'il est proposé de recruter.

Elle vous soumet en conséquence deux amendements tendant à modifier les intitulés du titre premier du projet de loi et du

chapitre V quater qu'il est proposé d'insérer dans l'ordonnance de 1958 afin d'y mentionner le recrutement de magistrats «à titre temporaire».

b) Votre commission vous propose par ailleurs un troisième amendement qui rédige à nouveau le premier alinéa du texte proposé pour l'article 41-10 de l'ordonnance statutaire afin d'ouvrir la faculté d'affecter les magistrats non professionnels non seulement dans des fonctions de juge d'instance mais également dans des fonctions d'assesseurs dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance.

La présence d'un magistrat non professionnel dans ces formations permettrait en effet d'enrichir l'approche du juge ; il faciliterait en outre le recours à la collégialité en «libérant» un magistrat professionnel. Bien entendu chaque formation collégiale ne pourrait pas comporter plus d'un assesseur recruté parmi ces magistrats non professionnels.

Cet amendement abaisse en outre à soixante ans l'âge maximum de recrutement de ces magistrats. Les intéressés restant en fonctions pendant sept ans, ils ne dépasseraient ainsi pas l'âge des autres magistrats dont l'activité peut être prorogée jusqu'à 68 ans.

Dans un paragraphe II, l'amendement supprime le dernier alinéa de l'article qui limite à la moitié des audiences la part de l'activité de la juridiction d'instance susceptible d'être confiée aux magistrats non professionnels. Cette disposition sera reprise, après modification, à l'article 41-11.

2. Compétence (art. 41-11)

L'article 41-11 dispose que les juges de paix ont compétence tant en matière civile qu'en matière pénale, confirmant, ce faisant, qu'ils exercent les mêmes compétences que les juges d'instance professionnels.

Il précise ensuite, pour mieux affirmer à la fois leur indépendance et leur assimilation aux juges d'instance professionnels, qu'ils traitent les affaires que leur attribue le juge directeur du tribunal d'instance dans son ordonnance annuelle. Cette référence à l'ordonnance de roulement, qui se voit à cette occasion dotée d'un statut organique, permet de s'assurer que les juges de paix ne seront pas désignés au cas par cas mais que tel ou tel contentieux leur est confié dans le cadre de l'organisation interne de la juridiction

à laquelle ils appartiennent. Le magistrat directeur fixant, dans la première quinzaine du mois précédant l'année judiciaire, le nombre, le jour et la nature des audiences (article R. 321-44 du code de l'organisation judiciaire), il pourra en effet confier aux juges de paix les audiences relatives à tel ou tel type de contentieux.

Aux termes du projet de loi, cette ordonnance ne pourra être modifiée en cours d'année judiciaire que pour procéder à des ajustements justifiés par l'urgence ou la modification de l'effectif des magistrats de la juridiction. Cette disposition est destinée à empêcher que des dossiers soient attribués à tel magistrat plutôt qu'à tel autre.

*

* * *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article qui supprime le dénomination de juge de paix, tient compte du fait que les juges recrutés à titre temporaire peuvent siéger dans les formations non collégiales des tribunaux de grande instance et limite leur activité au quart des services du tribunal d'instance.

Le dernier alinéa du texte proposé par le Gouvernement présentait en effet à cet égard un double inconvénient :

- d'une part, il prévoyait que les magistrats non professionnels pourraient assurer jusqu'à la moitié des audiences du tribunal d'instance ce qui pouvait excéder « la part limitée » admise par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 février 1992 ;
- d'autre part, il ne limitait pas la part des compétences hors audience susceptibles d'être exercées par les intéressés.

La rédaction proposée prend en compte l'ensemble des services de magistrats de la juridiction et abaisse au quart la part de ces services susceptibles d'être confiés à des magistrats non professionnels. Ceux-ci pourront en effet apporter un renforcement significatif à la juridiction d'instance mais ils ne sauraient pour autant permettre d'en distraire, au détriment du bon fonctionnement des juridictions d'instance, les magistrats professionnels qui y sont actuellement affectés.

La nouvelle rédaction supprime enfin les dispositions générales relatives à l'ordonnance annuelle de roulement. Votre commission des Lois vous proposera en effet de les inscrire dans la partie législative du code de l'organisation judiciaire et donc

simplement de renvoyer dans le présent chapitre aux articles correspondants du code l'organisation judiciaire.

3. Nomination (art. 41-12)

Le premier alinéa de l'article 41-12 fixe à sept ans non renouvelable la durée des fonctions des juges de paix. Cette durée et son caractère non renouvelable ont fait l'objet de débats nourris à l'Assemblée nationale, la commission des Lois, à l'initiative de Mme Nicole Catala, ayant souhaité que la Justice ne se prive pas du concours de personnes compétentes, tandis que le Garde des Sceaux faisait valoir qu'aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision du 21 février 1992), le renouvellement d'un juge dans des fonctions du siège constituerait une atteinte à son indépendance dès lors qu'il impliquerait une appréciation sur la manière dont celui-ci aurait exercé ses fonctions.

Ayant entendu l'argument constitutionnel, l'Assemblée nationale a finalement adopté sans modification ce premier alinéa qui, en fixant à sept ans la durée des fonctions de juge de paix, permet aux intéressés d'acquérir une certaine expérience.

L'Assemblée nationale a également adopté sans modification le deuxième alinéa qui prévoit que les candidats aux fonctions de juge de paix sont proposés par les assemblées générales des magistrats du siège des cours d'appel et soumet leur nomination à l'avis conforme de la commission d'avancement.

Aux termes de l'article 35 du statut, cette commission, qui est également consultée dans les mêmes conditions pour les intégrations directes dans la magistrature, comprend, outre le Premier président de la Cour de cassation, président, et le Procureur général près ladite Cour, l'inspecteur général des services judiciaires, les directeurs des affaires civiles et du sceaux, des affaires criminelles et des grâces, deux magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, un du siège, l'autre du parquet, choisis sur deux listes établies par l'assemblée générale de ladite Cour, deux premiers présidents et deux procureurs généraux de cour d'appel choisis sur deux listes établies par leurs pairs, enfin dix magistrats des trois groupes des deux grades choisis sur trois listes établies par le collège des magistrats. Sa consultation permettra de s'assurer de la compétence des candidats.

Afin de mieux apprécier celle-ci, il est, en outre, prévu que la commission se prononcera au vu des résultats de la formation probatoire et du stage en juridiction organisé à l'intention des

intéressés par l'Ecole nationale de la magistrature. Ce stage, qui fait l'objet d'un bilan établi par le directeur de l'Ecole, place les candidats dans la même position que les auditeurs, c'est-à-dire qu'ils participent à l'activité juridictionnelle, sous la responsabilité des magistrats et sans pouvoir recevoir délégation de signature.

D'après les informations fournies par le Garde des Sceaux, cette formation, qui est donc un préalable obligatoire, devrait durer quatre mois et comprendrait, outre le stage, un enseignement théorique.

Les candidats ayant reçu l'approbation de la commission seraient ensuite nommés dans les conditions du droit commun, par décret du Président de la République pris sur avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège. Comme celles des auditeurs, ces nominations échapperaient à la procédure dite de «transparence» prévue par l'article 27-1 du statut.

L'article 41-12 prévoit par ailleurs qu'avant leur première affectation, les juges de paix prêteront serment dans les conditions du droit commun.

Enfin, il renvoie, dans un dernier alinéa, à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions de dépôt et d'instruction des dossiers de candidature, les modalités d'organisation et la durée du stage, ainsi que les conditions d'indemnisation et le régime de protection sociale des stagiaires.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sous réserve de trois amendements tirant les conséquences de la suppression de la dénomination des magistrats recrutés à titre temporaire.

4. Soumission au statut de la magistrature (art. 41-13)

L'article 41-13 soumet les juges de paix au statut de la magistrature, conformément aux exigences posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 21 février 1992.

Quelques dérogations sont toutefois apportées qui tiennent au caractère temporaire des fonctions de juge de paix. C'est

ainsi que les intéressés 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. C'est ainsi également qu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de résidence posée par l'article 13 du statut ni à la limite d'âge fixée, sauf exception, à soixante-cinq ans.

Enfin, il est prévu que les juges de paix sont rémunérés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Le projet de loi initial prévoyait une rémunération par audience mais l'Assemblée nationale a supprimé cette mention sur proposition de son rapporteur, M. Jean-Pierre Bastiani, dans la mesure où les intéressés pourraient se voir confier des compétences qui ne s'exercent pas en audience publique.

Les dérogations apportées au statut général ne soulèvent pas de difficultés particulières. Le cumul éventuel de la rémunération des fonctions de juge de paix avec le versement d'une pré-retraite ou d'allocations-chômage devra en revanche faire l'objet d'un examen approfondi, aucune dérogation de cette nature n'étant actuellement prévue par les dispositions essentiellement contractuelles qui régissent ces situations, contrairement à ce qui existe très généralement en matière de cumul entre une pension de retraite et des rémunérations au titre d'activités accessoires de participation à des activités juridictionnelles ou assimilées.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements de coordination avec la suppression de la désignation sous le nom de juge de paix des magistrats recrutés à titre temporaire.

5. Cumul avec une activité professionnelle (art. 41-13-1)

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'accord du Garde des Sceaux, l'Assemblée nationale a introduit un article 41-13-1 qui apporte une dérogation supplémentaire à l'application du statut de la magistrature en autorisant les juges de paix à exercer une activité professionnelle parallèlement à leurs fonctions judiciaires.

Deux conditions sont toutefois posées à cet exercice concomitant :

- l'activité professionnelle ne doit pas être de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction judiciaire ni à son indépendance ;
- l'activité professionnelle ne doit pas être exercée dans le ressort du tribunal d'instance auquel le juge de paix est affecté.

Cet exercice concomitant de fonctions judiciaires et d'une activité professionnelle est par ailleurs interdit aux agents publics, y compris donc aux universitaires.

En cas de changement d'activité professionnelle, le juge de paix informe le premier président de la cour d'appel ; celui-ci lui fait connaître, le cas échéant, que sa nouvelle activité n'est pas compatible avec l'exercice de ses fonctions judiciaires.

Un dernier alinéa précise enfin que le juge de paix ne peut connaître d'un litige présentant un lien avec sa profession ou lorsqu'il entretient des relations professionnelles avec l'une des parties. Dans ces hypothèses, le juge directeur du tribunal d'instance peut, à tout moment, décider que l'affaire sera soumise à un autre juge du tribunal dès lors qu'il est saisi d'une demande en ce sens par le juge de paix concerné ou l'une des parties. Cette décision n'est susceptible d'aucun recours.

*

* *

Le souci de confier les fonctions de juge de paix à des personnes ayant une activité professionnelle présente le double avantage de pouvoir s'assurer du concours de personnes encore jeunes, proches des justiciables et connaissant très directement leur environnement économique et social.

Il n'en demeure pas moins que cette faculté est susceptible de porter atteinte à la nécessaire indépendance de ces juges. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale permettent de prévenir certains risques mais la référence faite au ressort du tribunal d'instance semble bien étroite quand on connaît le champ d'activité professionnelle et la notoriété de la plupart des membres des professions juridiques susceptibles d'être intéressés par ces fonctions.

Il convient toutefois de relativiser les effets d'un cumul d'activités, la pratique, prévue par le code de l'organisation judiciaire, qui permet de faire appel à des avocats pour siéger dans une formation de jugement incomplète n'ayant jamais soulevé de doute quant à l'indépendance des intéressés.

Par ailleurs, le fait que le juge directeur ait simplement la faculté de dessaisir le juge de paix qui entretiendrait des relations professionnelles avec l'une des parties ne constitue de toute évidence pas une garantie suffisante, et ce d'autant plus que rien n'est prévu lorsque de telles relations ont existé dans le passé.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article pour tirer les conséquences de la suppression de la dénomination des magistrats recrutés à titre temporaire et de la faculté de faire siéger ces magistrats dans les formations collégiales du tribunal de grande instance.

Cet amendement étend par ailleurs au ressort du tribunal de grande instance le champ de l'incompatibilité limitée par l'Assemblée nationale au ressort du tribunal d'instance. Il est en effet souhaitable, au moins pour les membres des professions libérales juridiques et judiciaires que les magistrats recrutés à titre temporaire ne puissent pas exercer des fonctions judiciaires dans le ressort du TGI où ils ont leur domicile professionnel.

6. Discipline (art. 41-14)

L'article 41-14 précise que le pouvoir disciplinaire à l'égard des juges de paix est exercé dans les conditions prévues par le statut de la magistrature dont le chapitre VII définit la faute disciplinaire. Il donne compétence, en la matière, à la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège et précise que les juges de paix ne sont passibles que de deux sanctions : la réprimande avec inscription au dossier et la fin de leurs fonctions judiciaires.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article, d'une part pour rectifier une erreur, -le 1° de l'article 45 de l'ordonnance auquel il est renvoyé ne prévoit qu'une seule sanction, il convient donc de se référer à «la» sanction prévue par cette dispositions-, d'autre part pour tirer une nouvelle fois les conséquences de la suppression de la dénomination des magistrats recrutés à titre temporaire.

7. Cessation des fonctions (art. 41-15)

L'article 41-15 prévoit qu'il ne peut être mis fin avant terme aux fonctions de juge de paix qu'à la demande de l'intéressé ou pour des motifs disciplinaires.

Il met en outre à la charge des anciens juges de paix une obligation de réserve comparable à celle qui s'impose aux conseillers et aux avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire : dans l'année qui suit la cessation de leurs fonctions judiciaires, ils doivent s'abstenir de toute prise de position publique en relation avec les fonctions judiciaires qu'ils ont exercées.

Le projet de loi institue enfin une inéligibilité d'un an à compter de la cessation des fonctions judiciaires, dans le ressort du tribunal de grande instance dans lequel le juge de paix a exercé ses fonctions. Cette précision apparaît toutefois inutile dans la mesure où le code électoral fixe d'ores et déjà le régime des inéligibilités applicables aux «magistrats des tribunaux» dont font précisément partie les juges de paix.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article, d'une part pour tirer une nouvelle fois les conséquences de la suppression de la dénomination des magistrats recrutés à titre temporaire, d'autre part et surtout pour supprimer l'inéligibilité superfétatoire prévue par le projet de loi.

Article 2

Rapport au Parlement sur les juges de paix

Supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative du président Pierre Mazeaud, pour des motifs tirés du caractère non législatif de l'injonction qu'il adressait au Gouvernement, cet article prévoyait qu'avant le 1er mars 1993, le Gouvernement devrait faire un rapport au Parlement sur le bilan des trois premières années d'application de la réforme instituant les juges de paix.

Dans l'esprit du Gouvernement, cette réforme présente en effet un caractère expérimental, le rapport annexé à la loi de programme prévoyant qu'une expérience « sera menée dans deux ou trois cours d'appel » et évaluant son apport à « l'équivalent de quatre-vingt juges à temps complet ». Malgré la suppression de l'article, la présentation des résultats de cette expérience reste donc nécessaire. Le Garde des Sceaux a d'ailleurs confirmé en séance publique à l'Assemblée nationale qu'un rapport serait rédigé.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose de rétablir cet article. Il sera en effet utile de pouvoir tirer les conséquences des recrutements proposés.

TITRE II

RECRUTEMENT DE CONSEILLERS DE COURS D'APPEL EN SERVICE EXTRAORDINAIRE

Afin de réduire les délais de jugement devant les cours d'appel, le titre II du projet de loi organique prévoit de renforcer temporairement l'effectif des magistrats de ces juridictions en instituant des conseillers en service extraordinaire.

La durée moyenne des instances est en effet de 13,8 mois (1992) mais ce chiffre recouvre des disparités considérables, certaines cours particulièrement chargées comme Paris ou Aix-en-Provence tardant beaucoup plus à statuer. Le « stock » des affaires continue en effet de s'accroître en dépit des efforts de productivité qui ont permis

de stabiliser la durée moyenne de leur traitement ; à la fin de l'année 1992, il atteignait 218 051 dossiers, soit 1 020 de plus que fin 1991.

L'idée de réduire ce stock en faisant appel à un concours exceptionnel trouve un fondement dans cette situation. Reste à savoir si les compétences et l'indépendance des intéressés sont suffisamment garanties et si la disparition après quelques années de ces trente magistrats ne risque pas de faire à nouveau s'allonger les délais de traitement d'un contentieux dont le volume ne semble pas devoir diminuer.

Article 3

Critères de recrutement

Cet article autorise le recrutement temporaire, jusqu'au 31 décembre 1999, de trente conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.

Agés de cinquante à soixante ans, ces conseillers seraient recrutés parmi les personnes titulaires de l'un des diplômes exigés pour l'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature et répondant aux conditions habituelles de nationalité, de moralité et d'aptitude physique. Elles devront en outre justifier d'une expérience professionnelle d'au moins quinze ans et leur compétence et leur activité devront les qualifier particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires.

*

* *

Votre commission des Lois comprend bien évidemment qu'il soit nécessaire de prendre des dispositions pour résorber ce que le Garde des Sceaux appelle « *le stock d'affaires en instance* ». Votre rapporteur avait d'ailleurs suggéré, lors de l'examen des crédits du ministère de la Justice au cours du débat budgétaire de l'an dernier, que soit dégagée une solution permettant un renforcement des effectifs des cours d'appel.

La solution retenue a le mérite de faire appel à des personnes qualifiées. C'est pourquoi votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Conditions de nomination

Aux termes de cet article, les conseillers des cours d'appel en service extraordinaire seraient nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable. Cette durée est la même que celle prévue pour les conseillers et les avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire institués par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

L'article 4 prévoit en outre que, comme tous les magistrats professionnels, les conseillers des cours d'appel en service extraordinaire seraient nommés par décret du Président de la République. A l'instar de celles des conseillers et des avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire, ces nominations interviendraient, comme en cas d'intégration directe, sur avis conformes de la commission d'avancement de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège.

Comme pour les juges de paix ainsi que les conseillers et les avocats généraux à la Cour de cassation, la procédure dite de «*transparence*», c'est-à-dire de publicité des propositions de nomination, est, logiquement, écartée.

Avant de se prononcer, la commission d'avancement pourrait décider de subordonner la nomination à une formation complémentaire du candidat. Celle-ci serait organisée par l'École nationale de la magistrature. Il n'est toutefois pas précisé si cette formation sera exclusivement théorique ou si elle peut s'accomplir, le cas échéant, en tout ou en partie sous la forme d'un stage en juridiction ainsi que le prévoient les dispositions statutaires relatives à l'intégration directe dans la magistrature.

Le projet de loi dispose par ailleurs que ces magistrats seraient nommés en surnombre de l'effectif organique de la cour et de l'effectif budgétaire du groupe du grade, ce qui ne modifierait pas l'effectif budgétaire des cours et serait donc sans effet sur les perspectives d'avancement des magistrats de carrière.

Cette solution est originale, les recrutements de magistrats à titre temporaire ne pouvant jusqu'à présent être effectués qu'en surnombre de l'effectif organique, ou en prenant sur cet effectif ; quant aux conseillers et avocats généraux à la Cour de

cassation en service extraordinaire, ils sont nommés sur des emplois particuliers de la Cour.

Parce qu'ils seraient recrutés à titre temporaire, les conseillers des cours d'appel en service ne pourraient bénéficier d'un avancement, ni être nommés à une autre fonction judiciaire. L'Assemblée nationale a toutefois estimé que cette précision était inutile car elle était contenue dans les dispositions du statut applicables aux conseillers et aux avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire puis par l'article 5 du projet de loi.

*

* . *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement tendant à préciser que la formation dispensée aux conseillers en service extraordinaire peut comporter un stage en juridiction.

Article 5

Rémunération et statut

Le premier alinéa de cet article établit la rémunération des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire au traitement budgétaire moyen d'un magistrat du premier groupe du premier grade, complété par les indemnités et avantages accordés aux magistrats, y compris en matière de sécurité sociale. Les mêmes règles s'appliquent déjà pour les magistrats recrutés à titre temporaire.

D'après les informations fournies par la Chancellerie, la rémunération nette des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire s'élève, en 1994, à 25 368 francs par mois, indemnité de fonctions comprises.

Le second alinéa de l'article 5 soumet de manière générale les conseillers de cours d'appel en service extraordinaire au statut de la magistrature. Est toutefois exclue l'application des dispositions contraires aux dispositions dérogatoires posés par les articles 3, 4 et 5 du projet de loi.

Certaines dispositions de la loi instituant les conseillers et avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire est

par ailleurs étendue aux conseillers de cours d'appel en service extraordinaire. Il s'agit :

- du renvoi à décret en Conseil d'État pour déterminer les conditions de recueil et d'instruction des dossiers de candidature (art. 40-2, al. 2, de l'ordonnance statutaire),
- de la fin anticipée des fonctions à la demande de l'intéressé ou en cas de sanction disciplinaire (art. 40-2, al. 3),
- de la compétence disciplinaire de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour les magistrats du siège (art. 40-3),
- de l'impossibilité d'être membre du Conseil supérieur de la magistrature ou de la commission d'avancement, et de participer à la désignation des membres de ces instances (art. 40-4, al. 2),
- de l'impossibilité de recevoir aucun avancement de grade ou de bénéficier d'aucune mutation dans le corps judiciaire (art. 40-4, al. 9),
- du devoir de réserve imposé pendant l'année qui suit la cessation de leurs fonctions (art. 40-4, al. 4),
- de l'impossibilité pour les fonctionnaires en détachement dans ces fonctions de recevoir, pendant la durée de leurs fonctions, aucun avancement de grade dans leurs corps d'origine, et des règles particulières de leur réintégration (art. 40-5),
- de la suspension du contrat de travail et du droit à réintégration dans leur emploi pour les salariés (art. 40-6),
- de l'application de la législation sociale particulière à la fonction publique à ceux qui en sont issus et d'un régime particulier pour ceux qui viennent du secteur privé (art. 40-7).

*

* * *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

Article 6

(art. 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Emplois hors hiérarchie

Cet article modifie l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour compléter une nouvelle fois la liste des emplois hors hiérarchie de magistrats.

Cette liste des tribunaux de grande instance dont les emplois de chefs de juridiction sont occupés par des magistrats hors hiérarchie a été récemment allongée par les lois organiques des 21 février 1992 et 5 février 1994, dans le cadre du plan général de restructuration du corps judiciaire engagé en 1992. Le projet de loi constitue donc une nouvelle étape de ce processus en classant hors hiérarchie les chefs de cours des tribunaux de grande instance de Grenoble (six chambres), Metz (cinq chambres) et Rouen (cinq chambres).

*

* * *

Votre commission des Lois continue d'approuver le déroulement de ce processus de revalorisation des fonctions de responsabilité occupées par les chefs des juridictions les plus importantes. Elle regrette toutefois que chacune des étapes d'un «repyramidage» dont le principe a été approuvé par le législateur exige le recours à la loi organique

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7

(article 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Magistrats placés auprès des chefs de cours

Cet article modifie et complète l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire introduit par la loi organique du 29 octobre 1980 qui fixe les conditions dans lesquelles les magistrats placés auprès des chefs de cours peuvent être appelés à exercer des fonctions dans l'ensemble des tribunaux d'instance et de grande instance du ressort de la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés.

• Des magistrats appelés à remplacer temporairement les absents

Ces magistrats dits « placés » permettent d'assurer le remplacement des magistrats absents lorsque le bon fonctionnement de la juridiction est perturbé par cette absence. L'exposé des motifs indique que 81 magistrats placés sont actuellement en fonctions et que 20 emplois nouveaux ont été créés en 1994.

Aux termes de l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire, il peut être fait appel à ces magistrats dans trois cas :

- lorsqu'un magistrat du second grade des tribunaux de première instance est temporairement empêché d'exercer ses fonctions, soit du fait d'un congé de maladie, de longue maladie, d'adoption ou pour couches et allaitement, soit du fait de sa participation à des stages de formation ;
- lorsqu'un magistrat d'un tribunal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État est admis à prendre son congé annuel ; il s'agit principalement des petits tribunaux que l'absence d'un magistrat empêche de fonctionner ;
- en cas de vacance d'un emploi du second grade.

La durée du remplacement n'est pas limitée par le statut sauf lorsque l'emploi concerné est vacant ; dans ce cas, la durée maximum est de quatre mois non renouvelable.

Le paragraphe I de l'article 7 du projet de loi modifie et complète ce dispositif afin d'en clarifier et d'en accroître la portée. Il modernise tout d'abord la terminologie utilisée. Ensuite, il généralise

le remplacement pour congé annuel en supprimant la restriction tenant à la limitation du nombre des tribunaux concernés. Enfin, il autorise l'affectation temporaire des magistrats placés, pour une durée n'excédant pas quatre mois, *«pour renforcer temporairement l'effectif de la juridiction afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable»*.

Cette adjonction permettra aux chefs de cours de mieux faire face aux surcharges temporaires de travail pour lesquelles ils ne disposaient jusqu'à présent que de la faculté de déléguer un magistrat dans le cadre fixé par la loi du 17 décembre 1991. Elle constitue en outre une clarification de la situation de certains des magistrats placés qui sont d'ores et déjà utilisés pour renforcer des juridictions particulièrement sollicitées en raison d'un dossier spécialement complexe ou médiatisé ou encore d'un brusque afflux de contentieux ayant généralement un objet similaire.

L'expression *«délai raisonnable»* peut paraître quelque peu imprécise. On rappellera toutefois qu'elle est empruntée à la convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a en outre été retenue par le législateur en 1992 lorsqu'il a autorisé, pour ce motif, la délégation temporaire de magistrats.

• Le respect du principe de l'inamovibilité

Le paragraphe II de l'article 7 complète l'ordonnance statutaire pour conforter le respect du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège.

Le texte actuel dispose que lorsque le magistrat placé appartient au siège, il demeure dans ses fonctions de remplacement jusqu'au retour du magistrat dont il assure le remplacement, sauf consentement de sa part à un changement d'affectation.

Le projet de loi précise en outre que si le retour du magistrat est antérieur à la date prévue par l'ordonnance d'affectation temporaire du premier président, le magistrat placé reste en fonctions jusqu'au terme fixé par l'ordonnance, sauf, bien entendu, s'il accepte de changer d'affectation.

• Dispositions de coordination

Les paragraphes III et IV de l'article 7 du projet de loi comportent des dispositions de coordination.

Le paragraphe III étend au cas de l'affectation temporaire pour cause de vacance d'emploi ou de surcharge d'activité, la garantie prévue par le troisième alinéa de l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire qui exige que l'ordonnance du premier président ou la décision du procureur général, selon le cas, précise les circonstances justifiant le remplacement et sa durée.

Le paragraphe IV précise que si un magistrat placé n'est pas désigné pour un remplacement et ne fait pas l'objet d'une affectation temporaire, il exerce des fonctions du siège ou du parquet, selon le cas, du niveau hiérarchique auquel il appartient, soit au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel, soit au tribunal de grande instance le plus important du département où est situé la cour.

• **Le relèvement du nombre potentiel de magistrats placés**

Dans un paragraphe V, l'article 7 réécrit le cinquième alinéa de l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire pour modifier la base de calcul de l'effectif des emplois de magistrats placés pour chaque cour d'appel.

Leur nombre ne peut actuellement excéder, dans chaque cour d'appel, le vingtième des emplois du second grade, ce qui correspond potentiellement à 177 emplois (pour 81 magistrats placés effectifs).

Le projet de loi porte cet effectif potentiel au quinzième des emplois de magistrat des tribunaux d'instance et de première instance du ressort, soit, en fait, 297 emplois représentant 4,8 % du corps judiciaire.

L'exposé des motifs du projet de loi organique justifie ce changement de la base de calcul au regard de quatre considérations :

- la restructuration du corps judiciaire a diminué le nombre des emplois du second grade et donc réduit la base de calcul,
- la référence au grade n'est plus pertinente car il existe désormais des emplois du second grade dans les cours d'appel,
- certains ressorts de cours d'appel particulièrement touchés par les vacances d'emplois ou les surcharges de

service exceptionnelles ont besoin de pouvoir disposer de davantage de magistrats placés,

- dans les très petits ressorts, la base de calcul actuelle ne permet pas de localiser un emploi de magistrat placé car une vacance correspond à un pourcentage élevé de l'effectif de la juridiction.

• **La durée des affectations dans des emplois de magistrats placés est inchangée**

Le projet de loi organique ne modifie pas la durée actuelle des affectations dans des emplois de magistrats placés qui reste fixée à deux ans. L'article 3-1 du statut organique prévoit en effet qu'après deux ans d'exercice de leurs fonctions et sur leur demande, les magistrats concernés sont nommés au tribunal de grande instance du siège de la cour d'appel ou au tribunal de grande instance le plus important du département où est située ladite cour. La nomination intervient sur le premier emploi vacant du siège ou du parquet, selon le cas, du niveau hiérarchique auquel ces magistrats appartiennent et pour lequel ils se sont portés candidats.

*

* * *

L'Assemblée nationale n'a pas modifié le fond de ce dispositif. Elle s'est contentée d'y apporter, sur proposition de sa commission des Lois, une amélioration rédactionnelle à laquelle votre commission des Lois vous propose de souscrire.

En conséquence, votre commission des Lois vous demande d'adopter cet article sans modification.

Articles additionnels après l'article 7

Votre commission des Lois vous propose d'introduire quatre articles additionnels après l'article 7.

1. Affectation des magistrats en cas de suppression d'une juridiction (article 31 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

L'Assemblée nationale a inséré dans le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative une disposition instituant des chambres détachées dans les tribunaux de grande instance. Particulièrement bienvenue dans le cadre de la révision de la carte judiciaire, cette faculté constitue en droit un cas de transformation d'une juridiction qui pose les mêmes problèmes au regard du sort réservé aux magistrats que la suppression d'un tribunal.

L'amendement proposé par votre commission des Lois complète le statut de la magistrature pour régler le sort des magistrats de ces juridictions dans le respect des garanties constitutionnelles et notamment du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège.

La nouvelle affectation des magistrats concernés s'effectue selon les formes du droit commun.

• Lorsqu'il s'agit d'un magistrat du siège, l'intéressé fait connaître au garde des sceaux, neuf mois au plus tard avant la suppression de la juridiction, s'il demande son affectation dans les mêmes fonctions dans la ou l'une des juridictions compétentes dans tout ou partie du ressort de la juridiction supprimée. S'il ne demande pas une telle affectation, il doit préciser trois affectations qu'il souhaiterait recevoir, à niveau hiérarchique égal, dans les juridictions du ressort ou de celles de même nature limitrophes mais à des fonctions autres que celles qu'il exerce. Six mois plus tard avant la date de suppression de la juridiction, le garde des sceaux peut l'inviter à présenter trois demandes supplémentaires d'affectation. A la date de la suppression de la juridiction, le magistrat est nommé dans l'une des affectations qu'il a demandées.

En l'absence de demande d'affectation, l'intéressé est nommé dans la ou l'une des juridictions compétentes dans tout ou partie du ressort de la juridiction supprimée dans les fonctions qu'il occupait précédemment.

Les nominations sont prononcées, le cas échéant, en surnombre. Les surnombres sont résorbés à la première vacance

intervenant dans la juridiction considérée et correspondant aux fonctions exercées.

• Pour les magistrats du Parquet, le dispositif est allégé : neuf mois au plus tard avant la suppression de la juridiction, les magistrats concernés font connaître au ministre de la justice leurs souhaits d'affectation. Des demandes supplémentaires peuvent leur être demandées six mois au plus tard avant la suppression. A la date de celle-ci, ils sont nommés, le cas échéant, en surnombre.

• Un dernier alinéa précise enfin que lorsqu'un tribunal de grande instance est supprimé et remplacé par une chambre détachée, les magistrats du siège dont les attributions demeurent de la compétence de cette chambre sont affectés à celle-ci avec les titres, rangs et prérogatives dont ils jouissaient précédemment.

2. Procédure de mise en position de détachement, de disponibilité ou sous les drapeaux (article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

L'article 72 du statut de la magistrature dispose dans son premier alinéa que la mise en position de détachement, de disponibilité ou sous les drapeaux est prononcée, selon le cas, dans les formes prévues pour les nominations des magistrats du siège ou du parquet.

La récente réforme du Conseil supérieur de la magistrature et des modes de nomination des magistrats conduit en fait à soumettre ces sorties temporaires du corps de la magistrature à l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, cet avis étant conforme lorsque l'intéressé exerce des fonctions du siège, alors que la Constitution prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature exerce un contrôle sur les nominations, l'avancement et les affectations mais ne lui confie pas pour mission d'exercer un contrôle sur les sorties volontaires, temporaires ou définitives, de la magistrature.

Dès lors, les dispositions de l'article 72 auraient dû être modifiées au moins pour écarter, dans ces cas, le caractère conforme de l'avis du Conseil supérieur.

Cette modification est d'autant plus indispensable que le fait que l'avis du Conseil puisse être négatif est incompatible avec le caractère automatique de certaines sorties temporaires de la magistrature, ainsi pour les magistrats élus à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Parlement européen.

Il entre en outre en conflit avec certaines prérogatives reconnues au Président de la République. L'article 14 de la Constitution lui reconnaissant compétence pour nommer aux emplois civils et militaires, on imagine mal en effet comment l'exercice de ce pouvoir pourrait être subordonné à un avis favorable du Conseil supérieur de la magistrature.

Pour ces motifs, votre commission des Lois vous propose de modifier l'article 72 du statut pour prévoir que le Conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les placements en position de disponibilité, de détachement ou sous les drapeaux, mais qu'il se prononce exclusivement et à titre purement consultatif sur la régularité juridique de la décision, c'est-à-dire le respect des conditions légales résultant du statut de la magistrature, -l'inamovibilité des magistrats du siège, l'exercice de quatre ans de services effectifs dans le corps judiciaire pour être détaché-, et du statut général de la fonction publique auquel il est renvoyé sur ce point par l'article 68 du statut organique.

3. Maintien en fonctions des magistrats atteints par la limite d'âge (art. 76-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958)

Introduit dans le statut de la magistrature en 1979, l'article 76-1 permet aux magistrats atteints par la limite d'âge de continuer à exercer leurs fonctions jusqu'au 30 juin ou au 31 décembre suivant la date de leur anniversaire, sauf demande contraire de leur part. Ainsi est évitée la vacance de leur emploi jusqu'à l'une de ces deux dates là qui correspondaient alors aux deux grands mouvements annuels des magistrats.

Pour tenir compte des inconvénients que comportent les mutations au 1er janvier, il a été décidé de regrouper l'essentiel des nominations durant la période d'été. Tel est le motif pour lequel la loi organique n° 91-71 du 18 janvier 1991 a, temporairement, modifié, par son article 4, les dates de maintien en activité prévues par le statut, pour ne retenir que celle du 30 juin.

L'effet de cette mesure, actuellement limité au 31 décembre 1995, est semble-t-il positif et n'a fait l'objet d'aucune critique, c'est pourquoi votre commission des Lois vous propose de lui conférer dès maintenant un caractère définitif en modifiant en ce sens l'article 76-1 du statut. Les magistrats atteints par la limite d'âge seraient dorénavant maintenus en fonctions, sauf opposition de leur part, jusqu'au 30 juin suivant la date de leur anniversaire.

4. Maintien en activité (art. premier de la loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988)

La loi organique n° 88-23 du 7 janvier 1988 a autorisé le maintien en activité pendant trois ans des magistrats atteints par la limite d'âge. Conservés en surnombre de l'effectif de la juridiction à laquelle ils sont affectés, ces magistrats expérimentés apportent un concours particulièrement utile et efficace au traitement des affaires.

Prorogé en 1992 jusqu'au 31 décembre 1995, ce dispositif paraît pouvoir être d'ores et déjà reconduit jusqu'au 31 décembre 1999, horizon de la programmation proposée par le Gouvernement, en raison de difficultés persistantes de l'institution judiciaire. Il constitue en effet un complément utile aux mesures proposées par les projets de loi présentés par le Garde des Sceaux.

PROJET DE LOI RELATIF À L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS ET À LA PROCÉDURE CIVILE, PÉNALE ET ADMINISTRATIVE

Ce projet de loi comporte quatre titres.

Le premier rassemble des dispositions relatives à l'organisation des juridictions. Il assouplit les dispositifs de délégation des magistrats (chapitre premier), prévoit, à l'initiative de l'Assemblée nationale, la tenue d'audiences foraines (chapitre premier bis), autorise l'institution de chambres détachées dans les tribunaux de grande instance (chapitre premier ter), enfin transfère aux greffiers en chef la responsabilité de certaines fonctions actuellement confiées aux juges (chapitre II).

Le titre II comprend deux séries de dispositions touchant la procédure civile ; les premières pour institutionnaliser la conciliation et la médiation judiciaires (chapitre premier), les secondes pour modifier les procédures de traitement du surendettement des familles et des particuliers afin d'en décharger le plus possible le juge (chapitre II).

Le titre III comprend six chapitres relatifs à la procédure pénale. Le premier institue une procédure de transaction pénale, le deuxième étend la compétence du juge unique en matière correctionnelle, le troisième tend à limiter la procédure de jugement en l'absence du prévenu, le quatrième, dont certaines dispositions ont été rejetées par l'Assemblée nationale, aménage des alternatives à l'incarcération, le cinquième met en place les moyens d'une accélération du recouvrement des amendes, le dernier organise la convocation en justice des mineurs délinquants, et renforce les prérogatives du juge des enfants.

Le titre IV modifie la procédure administrative pour faciliter l'exécution des décisions de justice. L'Assemblée nationale y a ajouté des dispositions relatives aux procédures d'urgence.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS

CHAPITRE PREMIER

ASSOUPLISSEMENT DES DISPOSITIFS DE DÉLÉGATION DE MAGISTRATS

Article premier

(art. L. 221-1 du code de l'organisation judiciaire)

Délégation de magistrats du siège

Cet article facilite l'utilisation des délégations de magistrats en allongeant leur durée annuelle maximum et en autorisant leur fragmentation.

L'article L. 221-1 du code de l'organisation judiciaire, tel qu'il résulte de la loi du 17 décembre 1991, ouvre au premier président de la cour d'appel la faculté de déléguer, par ordonnance, les présidents de chambre et les conseillers de la cour d'appel ainsi que les juges des tribunaux d'instance et de grande instance, pour exercer des fonctions judiciaires dans les tribunaux du ressort de la cour d'appel. Cette délégation, dont la durée ne peut excéder deux mois consécutifs par année judiciaire, est effectuée par ordonnance motivée du premier président mentionnant la durée de la délégation, son motif et la nature des fonctions exercées par le magistrat délégué.

Les motifs possibles sont énumérés par le code de l'organisation judiciaire ; il s'agit de :

- la vacance d'emploi,
- l'empêchement d'un ou plusieurs magistrats,
- le renforcement temporaire et immédiat des juridictions du premier degré pour assurer le traitement du contentieux «dans un délai raisonnable».

Cette faculté de délégation permet de faire rapidement face aux besoins et de compléter temporairement les juridictions en difficultés, sans modifier pour autant l'affectation des intéressés. A la différence du recours à des magistrats dits «*placés*», il s'agit en effet d'une simple mesure d'organisation judiciaire.

Afin toutefois qu'il n'en soit pas fait un usage excessif, la loi l'encadre en limitant sa durée dans les conditions qui viennent d'être rappelées et en contraignant le premier président à motiver son ordonnance de délégation. Il est en outre prévu que l'assemblée générale de la cour est informée chaque année du nombre et de la nature des délégations, de l'identité des magistrats délégués et de l'incidence des délégations sur le fonctionnement des juridictions.

Le projet de loi propose d'assouplir cet utile dispositif en allongeant la durée annuelle totale de la délégation qui serait portée de deux à quatre mois et en organisant, dans ce délai, sa fragmentation en une à cinq périodes.

*

* *

Consciente qu'il peut être opportun d'introduire une certaine souplesse dans la gestion des juridictions, votre commission des Lois vous propose toutefois d'adopter un amendement tendant à réduire à trois mois la durée totale cumulée maximum annuelle des délégations imposées à un même magistrat.

Elle tient en effet à marquer que le recours à la délégation ne doit pas perturber le bon fonctionnement de la juridiction à laquelle appartient le magistrat délégué et qu'il convient donc d'en user avec mesure.

Article 2

(art. L. 221-2 du code de l'organisation judiciaire)

Délégation de magistrats du parquet

Cet article porte de deux à quatre mois la durée annuelle maximum des délégations de magistrats du parquet.

Régies par l'article L. 221-2 du code de l'organisation judiciaire, ces délégations sont soumises aux mêmes conditions de motifs que les délégations de magistrats du siège. La décision de délégation prise par le procureur général près la cour d'appel doit préciser le motif retenu, la durée de la délégation ainsi que la nature des fonctions exercées.

La durée de la délégation est actuellement limitée à deux mois sans autre précision. Si l'on compare cette rédaction à celle de l'article L. 221-2, on peut en déduire que cette limitation ne porte pas sur l'ensemble de l'année judiciaire mais sur la seule durée d'une délégation prévue isolément.

Le projet de loi propose, pour faciliter le recours à cette mesure d'organisation judiciaire, de porter cette durée de deux à quatre mois, sans préciser plus avant si elle s'apprécie sur l'année judiciaire.

*

* *

Souhaitant, là encore, qu'il ne soit pas fait un usage excessif de ces dispositions, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à limiter à trois mois la durée maximum de la délégation d'un magistrat du parquet.

CHAPITRE PREMIER BIS

LES AUDIENCES FORAINES

Article 2 bis

(art. L. 710-1-1 du code de l'organisation judiciaire)

Audiences foraines

Adopté à l'initiative du Gouvernement, cet article introduit un titre X nouveau dans le livre VII du code de l'organisation judiciaire qui prévoit la faculté, pour toutes les juridictions judiciaires, de tenir des audiences foraines. Les conditions de mise en oeuvre de cette faculté seront fixées par décret en Conseil d'État.

Ainsi que l'a indiqué le Garde des sceaux devant l'Assemblée nationale, cette disposition *«a pour objet de donner de la souplesse, de la flexibilité et de permettre une adaptation de la carte judiciaire mais sans que celle-ci conduise à un abandon des fonctions judiciaires dans les villes où pourrait se poser un problème»*. Il convient donc de l'envisager dans la perspective de la révision de la carte judiciaire sur laquelle le Gouvernement présentera un rapport au Parlement avant le 31 décembre 1996 et de la comprendre comme un moyen de procéder d'ores et déjà à certaines adaptations indispensables.

Ainsi que l'a souligné le Garde des sceaux, les audiences foraines sont d'ores et déjà pratiquées avec succès par les tribunaux d'instance. La localisation des audiences des autres juridictions permettant de mieux adapter la présence judiciaire à la demande de justice, cette adaptation devra s'effectuer *«en concertation avec les élus»*.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

CHAPITRE PREMIER TER
LES CHAMBRES DÉTACHÉES DES TRIBUNAUX
DE GRANDE INSTANCE

Article 2 ter

(art. L. 311-16 à L. 311-18 du code de l'organisation judiciaire)

Chambres détachées des tribunaux de grande instance

Egalement inséré par l'Assemblée nationale à la demande du Gouvernement, cet article ajoute une section 4 au chapitre premier du titre premier du livre III du code de l'organisation judiciaire pour prévoir que les tribunaux de grande instance pourront comprendre des chambres détachées.

Aux termes du nouvel article L. 311-16, le siège et le ressort de ces chambres seraient fixés par décret en Conseil d'État et celles-ci seraient compétentes pour juger dans leur ressort les affaires civiles et pénales.

Leur fonctionnement obéirait aux règles de droit commun, c'est-à-dire le principe de la collégialité de la formation de jugement, de la délibération en nombre impair, sauf s'il s'agit de matières que la loi attribue à un juge unique ou lorsqu'elle autorise le président du tribunal de grande instance à les attribuer à un juge unique, principe qui résulte des articles L. 311-6 à L. 311-9 du code de l'organisation judiciaire.

L'article L. 311-17 nouveau précise que la présidence et le service des chambres détachées sont assurés, pour ce qui concerne les attributions dévolues aux magistrats du siège, par les magistrats du tribunal de grande instance désignés à cet effet dans les formes prévues pour la nomination de magistrats du siège.

L'article L. 311-18 nouveau comporte pour sa part des dispositions transitoires prévoyant le transfert à la chambre détachée des procédures en cours devant le tribunal de grande instance à la date de son entrée en activité et qui relèvent désormais de sa compétence. Il précise en outre que les actes, formalités et jugements intervenus antérieurement à cette date n'ont pas besoin d'être renouvelés, à l'exception toutefois des convocations, citations et

assignations données aux parties et aux témoins. Afin que l'obligation de renouveler ces actes, qui se trouvent dès lors dépourvus d'effet, n'emporte pas, le cas échéant, la prescription, il est enfin indiqué que les citations et assignations antérieures produisent leurs effets ordinaires interruptifs de prescription.

Les chambres détachées, on le sait, et le Garde des sceaux l'a rappelé devant l'Assemblée nationale, existent d'ores et déjà dans les territoires d'outre-mer. Dans le même esprit que les audiences foraines, elles devraient permettre d'améliorer la présence judiciaire sur le territoire, ou, le cas échéant, de la conserver, sans que doivent fonctionner des unités trop petites pour être correctement gérées. Autrement dit, les magistrats resteraient sur place mais ils dépendraient, pour un certain nombre de moyens, de leur tribunal de grande instance de rattachement.

Ce dispositif illustre là encore le souci du Gouvernement de promouvoir des solutions flexibles, adaptables à chaque situation, l'accent étant à nouveau mis sur les préoccupations d'aménagement du territoire et de concertation avec les élus qui présideront nécessairement à la révision annoncée de la carte judiciaire.

*

* *

Dans la mesure où elle vous a soumis un dispositif réglant le sort des magistrats en cas de suppression ou de transformation d'une juridiction, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

**CHAPITRE ADDITIONNEL
APRÈS LE CHAPITRE PREMIER TER
L'ORGANISATION DES SERVICES DANS
LES JURIDICTIONS**

Article additionnel après l'article 2 ter

(art. L. 321-6 L. 311-9-1 du code de l'organisation judiciaire)

Organisation des services dans les juridictions

Votre commission des Lois vous propose d'introduire un chapitre nouveau dans le projet de loi pour inscrire dans la partie législative du code de l'organisation judiciaire les dispositions relatives à l'ordonnance annuelle de roulement.

Les dispositions organiques relatives aux magistrats non professionnels font en effet allusion à cette ordonnance et prévoient que les intéressés y figurent. Cette disposition est présentée comme une garantie supplémentaire de leur indépendance. Il a dès lors paru opportun à votre commission des Lois d'inscrire dans le code de l'organisation judiciaire ces dispositions de portée générale qui intéressent tous les magistrats de la juridiction.

CHAPITRE II

TRANSFERT DE MISSIONS AUX GREFFIERS EN CHEF

Reprenant partiellement l'une des suggestions figurant dans les deux rapports présentés par nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis, ce chapitre propose de transférer aux greffiers en chef des tribunaux d'instance ou de grande instance certaines attributions qui ressortissent actuellement à la compétence des magistrats.

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, «*l'augmentation des capacités de jugement passe par un recentrage de l'activité du juge sur sa mission essentielle, qui est de trancher des litiges selon le droit*». Ce recentrage comporte l'abandon de tâches qui, «*pour être*

importantes, n'en sont pas moins de nature essentiellement administratives».

Ainsi présenté, ce transfert peut apparaître justifié, sous réserve toutefois qu'il n'empiète pas sur les attributions juridictionnelles ou qu'il ne complique pas la gestion des matières concernées.

Article 3

(art. 334-2 du code civil)

Réception de la déclaration conjointe de changement de nom d'un enfant naturel

Cet article transfère au greffier en chef du tribunal de grande instance compétence pour recevoir les déclarations conjointes de changement de nom des enfants naturels.

L'article 334-2 du code civil dispose que lorsque la filiation d'un enfant naturel n'est établie qu'en second lieu à l'égard du père, l'enfant peut prendre le nom de celui-ci par substitution si, pendant sa minorité, ses deux parents en font la déclaration conjointe devant le juge aux affaires familiales.

Ces déclarations conjointes de changement de nom relèvent de la matière gracieuse et ne peuvent laisser place à aucune appréciation de la part de celui qui les reçoit et qui a pour seul rôle de les enregistrer.

Le projet de loi propose de transférer au greffier en chef du tribunal de grande instance la compétence pour recevoir de ces déclarations.

Ce transfert ne soulève pas vraiment de difficultés de principe même s'il amoindrit la solennité de la déclaration. Il devrait permettre d'alléger d'autant la tâche du juge aux affaires familiales auquel la loi du 9 janvier 1993 avait attribué cette compétence précédemment dévolue au juge des tutelles.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

(art. 348-3 du code civil)

Réception du consentement à l'adoption

Cet article transfère au greffier en chef du tribunal d'instance compétence pour recevoir les consentements à l'adoption.

Aux termes de l'article 348-3 du code civil, le consentement à l'adoption est donné par acte authentique soit devant le juge d'instance du domicile ou de la résidence de la personne qui consent, soit devant un notaire français ou étranger, soit devant un agent diplomatique ou consulaire français, soit enfin devant le service de l'aide à l'enfance lorsque l'enfant lui a été remis. Ce consentement peut être rétracté dans les trois mois par lettre recommandée avec avis de réception adressée à la personne ou au service qui a reçu le consentement à l'adoption.

Le projet de loi propose que lorsque le consentement est reçu au tribunal d'instance, il le soit non plus par le juge d'instance mais par le greffier en chef. Comme en matière de déclaration conjointe de changement de nom d'un enfant naturel, l'enregistrement du consentement n'autorise aucune appréciation par celui qui y procède. Il ne s'agit donc pas d'une compétence à proprement parler juridictionnelle et son transfert au greffier constitue une mesure d'administration judiciaire susceptible d'alléger la tâche du juge d'instance qui est particulièrement sollicité.

L'Assemblée nationale a toutefois modifié le dispositif proposé pour supprimer la référence actuellement faite à l'acte authentique dans la mesure où le greffier n'a pas compétence pour délivrer des actes authentiques. Cette suppression ne soulève pas de difficultés particulières, l'acte authentique n'étant d'ores et déjà pas exigé lorsque le consentement est reçu par un service de l'aide sociale à l'enfance.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5

(art. 374 du code civil)

**Réception de la déclaration conjointe aux fins
d'exercice en commun de l'autorité parentale**

Cet article transfère au greffier en chef le soin de recevoir les déclarations conjointes aux fins d'exercice en commun de l'autorité parentale.

L'article 374 du code civil dispose que lorsque la filiation est établie à l'égard des deux parents mais que la reconnaissance de paternité a été faite après que l'enfant a atteint l'âge d'un an, l'autorité parentale est normalement exercée par la mère. Elle peut toutefois être exercée en commun par les deux parents si ceux-ci en font la déclaration conjointe devant le juge aux affaires familiales.

La réception de cette déclaration conjointe n'autorise là encore aucune appréciation de la part de celui qui y procède. Il ne s'agit pas là non plus d'une compétence à proprement parler juridictionnelle, à la différence de toutes les autres décisions que le juge est éventuellement amené à prendre sur les conditions d'exercice en commun de l'autorité parentale. Il n'y a donc pas d'obstacle de principe à transférer cette compétence au greffiers en chef du tribunal de grande instance.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Articles 6 et 7

(art. 471 et 473 du code civil)

Vérification des comptes de tutelle des mineurs

Ces deux articles transfèrent au greffier en chef du tribunal d'instance le soin de procéder à la vérification des comptes de tutelle des mineurs.

Aux termes de l'article 470 du code civil, le tuteur est tenu de remettre chaque année un compte de gestion au subrogé tuteur qui le transmet, assorti de ses observations, au juge des tutelles, lequel, s'il y échet, convoque le conseil de famille.

Le projet de loi propose que le subrogé tuteur transmette désormais ses observations au greffier en chef du tribunal d'instance, lequel pourrait lui demander toutes informations et, en cas de difficultés, en référerait au juge des tutelles qui pourrait, comme c'est déjà le cas, convoquer le conseil de famille. Par voie de coordination, l'article 473 du code civil est complété pour pouvoir substituer la responsabilité de l'État à l'égard du pupille à celle du greffier en chef du tribunal d'instance en cas de dommage résultant d'une faute commise dans le fonctionnement de la tutelle. Cette substitution de responsabilité est d'ores et déjà prévue lorsque la faute a été commise par le juge des tutelles ou son greffier ou, le cas échéant, par l'administrateur public chargé d'une tutelle vacante.

Contrairement aux compétences précédemment transférées qui ne supposaient aucune appréciation de la part de celui qui les exerçaient, la vérification des comptes de tutelles comporte un pouvoir de contrôle et d'appréciation de la régularité de ces comptes.

A l'Assemblée nationale, plusieurs députés ont demandé la suppression des deux articles, arguant de la complexité de la matière et des réticences des greffiers en chef des tribunaux d'instance à être chargés d'une telle mission : d'après un sondage effectué par l'Association des greffiers en chef du tribunal d'instance, 85 % des intéressés sont en effet opposés à ce transfert.

La commission des Lois s'est opposée à leurs amendements, son rapporteur, M. Marcel Porcher, faisant valoir que le transfert de compétences proposé se situait bien dans l'économie générale du projet de loi, à savoir *« recentrer le juge sur ses fonctions essentielles, qui sont des fonctions juridictionnelles »*.

On peut toutefois s'interroger sur le caractère juridictionnel ou non des compétences qu'il est proposé de transférer. Pour répondre à cette question, il convient en fait de préciser quelle est la portée de la vérification des comptes. S'agit-il d'un simple contrôle authentique comme le dit le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, ou bien ce contrôle peut-il comprendre une appréciation de la régularité, voire de l'opportunité des dépenses engagées ?

Insistant sur le renvoi au juge des tutelles en cas de difficultés et sur le pouvoir général de surveillance des tutelles que le code civil attribue au juge des tutelles, le Garde des sceaux a estimé qu'il était *«souhaitable que soit posé par le législateur le principe d'une répartition des tâches, -tempérée par une possibilité de vérification générale par la juridiction-, entre le juge des tutelles et le greffier qui aurait pour mission de vérifier les comptes»*.

*

* *

Votre commission des Lois estime que la vérification des comptes de tutelles relève par nature de la mission du juge des tutelles, telle que le législateur l'a conçue. Il ne lui semble par ailleurs pas opportun d'alourdir la charge des greffes sans alléger pour autant celle du juge, deux personnes devant finalement prendre connaissance du même dossier.

En conséquence, elle vous propose d'adopter deux amendements tendant à supprimer ces articles.

Article 8

(art. 491-3 du code civil)

Approbation des comptes du mandataire d'un majeur sous sauvegarde de justice

Cet article transfère au greffier du tribunal d'instance le soin d'approuver les comptes du mandataire d'un majeur sous sauvegarde de justice lorsque le juge des tutelles a prescrit une telle mesure.

Aux termes de l'article 491-3 du code civil, le juge d'instance peut révoquer le mandat d'administration de ses biens

confié par une personne placée sous sauvegarde de justice. Il peut aussi, même d'office, ordonner que les comptes du mandataire lui seront soumis pour approbation.

Le projet de loi modifie ce dernier dispositif pour prévoir que lorsque le juge décide que les comptes seront soumis pour approbation, ceux-ci seront transmis au greffier en chef du tribunal d'instance.

*

* *

Comme pour les articles précédent et pour les mêmes motifs, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Article 9

(art. 500 et 512 du code civil)

Contrôle des comptes des gérants de tutelles

Cet article transfère au greffier en chef du tribunal de grande instance le contrôle des comptes des gérants de tutelles.

Aux termes de l'article 499 du code civil, le juge des tutelles peut mettre en place une gérance de tutelle lorsque le majeur dispose de peu de biens et que la mise en place d'une tutelle complète serait inutile.

Le gérant de la tutelle encaisse les revenus et paye les dépenses courantes, toutes autres mesures devant être autorisées par le juge des tutelles.

Le premier alinéa de l'article 500 du code civil précise en outre que le gérant de la tutelle doit chaque année rendre compte au juge des tutelles. Le projet de loi modifie cette disposition pour prévoir que les comptes seront présentés non plus au juge mais au greffier en chef du tribunal d'instance.

- *

* *

Pour les mêmes motifs qu'aux articles 6, 7 et 8, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Article additionnel après l'article 9

Assistants de justice

Votre commission des Lois vous propose d'insérer un article additionnel qui autorise le recrutement d'assistants de justice.

Le rapport annexé au projet de loi de programme mentionne en effet de tels assistants mais aucun des projets de loi ne contient de disposition en ce sens. Or l'idée est bonne et il convient de la mettre en oeuvre.

Dans la mesure où il apparaît à votre commission des Lois que les fonctions d'assistants de justice sont destinées à être occupés par des étudiants en droit, elle vous propose de les recruter au niveau de la maîtrise et pour une durée limitée à deux ans renouvelable une fois.

Ces assistants, qui pourront avoir accès aux dossiers pour les préparer, effectuer les recherches nécessaires et éventuellement élaborer un projet de décision, seront bien entendu soumis au respect du secret sous les peines prévues par le code pénal.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application de ce dispositif.

Ainsi les juges pourront-ils bénéficier d'un concours précieux qui ne portera pas atteinte à leur *imperium* et qui leur permettra de travailler dans de meilleures conditions. Ce sont à la fois la qualité et la rapidité de la Justice qui pourraient s'en trouver améliorées.

TITRE II

DISPOSITIONS DE PROCÉDURE CIVILE

CHAPITRE PREMIER

LA CONCILIATION ET LA MÉDIATION JUDICIAIRES

Le chapitre premier du titre II du projet de loi comprend cinq articles consacrés à la conciliation et à la médiation judiciaires. Ces dispositions, en partie reprises, pour la médiation, d'un projet de loi examiné par l'Assemblée nationale en 1991, ne sont insérées dans aucun texte existant. Elles relèvent en effet de la procédure civile, matière de nature réglementaire aux termes des articles 34 et 37 de la Constitution.

Rappelons qu'en matière civile, la conciliation est possible à tout moment, avant l'ouverture d'une procédure judiciaire comme après cette ouverture, tout au long du déroulement de la procédure. Les parties peuvent se concilier soit d'elles-mêmes, et éventuellement demander au juge de constater leur conciliation (article 129 du nouveau code de procédure civile), soit à l'initiative du juge dont l'article 21 du nouveau code de procédure civile précise que la conciliation est l'une des missions et que, sauf disposition particulière, il tente la conciliation au moment qu'il estime favorable (art. 128 du nouveau code de procédure civile).

De nombreux articles du nouveau code de procédure civile régissent la conciliation, ainsi devant le juge de la mise en état (art. 764, 767 et 768) et le juge d'instance (art. 830 à 835). Les articles 240 et 281 permettent par ailleurs au juge de donner force exécutoire à l'acte exprimant l'accord intervenu entre les parties au cours d'une expertise. Certaines procédures particulières de conciliation sont également prévues, ainsi en matière de tutelles, d'autorité parentale ou de baux ruraux, la tentative de conciliation étant même un préliminaire obligatoire dans certaines matières comme les litiges prud'hommaux.

Ces procédures n'ont toutefois pas rencontré le succès qu'en escomptaient les réformateurs de la procédure civile car les juges n'ont guère de temps à consacrer à la conciliation. C'est pour ce motif, que les auteurs du projet de loi ont imaginé de faire procéder aux conciliations préalables prescrites par la loi en dehors de la

présence du juge en s'en remettant pour ce faire à un conciliateur désigné à cet effet par le juge, d'une part, et d'ouvrir au juge la faculté de désigner un médiateur pour permettre aux parties de trouver un accord, d'autre part.

Des conciliateurs extrajudiciaires ont d'ores et déjà été institués par un décret n° 73-381 du 20 mars 1978 pour *«faciliter, en dehors de toute procédure judiciaire, le règlement amiable des différends portant sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition.* Exercés à titre bénévole, ces fonctions sont confiées à des personnes nommées par ordonnance du premier président de la cour d'appel, sur proposition du procureur général, d'abord pour une première période d'un an, puis pour une durée de deux ans renouvelable. Ces conciliateurs sont soumis à un strict régime d'incompatibilités électorales, ils ne peuvent exercer des activités juridiques, ni être officiers publics ou ministériels, ou encore conseils juridiques. Depuis 1993, ils doivent en outre justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans en matière juridique.

En cas de conciliation, même partielle, il peut être établi un constat d'accord signé par les parties et le conciliateur. Un exemplaire de ce document est remis à chaque intéressé ; le conciliateur en conserve un autre exemplaire et en dépose un dernier au secrétariat-greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel se trouve sa circonscription. Si les parties en expriment la volonté dans l'acte constatant leur accord, elles peuvent demander au juge d'instance du ressort de donner force exécutoire à l'acte exprimant cet accord.

Outre les conciliateurs dont l'intervention est totalement extrajudiciaire, certaines juridictions ont développé, sur le fondement de l'article 21 du nouveau code de procédure civile déjà cité, des pratiques dites de médiation en renvoyant à un médiateur désigné par le juge saisi du litige le soin d'essayer de rapprocher les parties pour rechercher avec elles une solution amiable au différend qui les oppose. Cette pratique n'étant consacrée par aucun texte, un projet de loi, examiné par l'Assemblée nationale en avril 1990, a souhaité la doter d'une assise législative, –alors que s'agissant de procédure civile, la compétence est réglementaire–, et l'encadrer par quelques règles. Ce projet de loi, dont le rapport au Sénat avait été confié à notre collègue Michel Rufin, n'a toutefois pas poursuivi sa navette.

Après avoir observé que les conciliateurs n'étaient pas suffisamment *«intégrés dans la chaîne des modes de résolution des litiges, en amont du judiciaire ou au cours du procès»*, nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis ont souhaité, dans le rapport qu'ils ont remis au Garde des Sceaux, que le juge puisse saisir le conciliateur pour qu'il effectue la tentative préalable de conciliation

prévue aux articles 830 à 835 du nouveau code de procédure civile. Tel est précisément l'objet de l'article 11 du projet de loi.

Ils ont également préconisé la reprise du projet de loi déposé en 1989. Tel est précisément l'objet principal des articles 12 à 15.

*

* *

A la demande du président Jacques Larché qui a craint que l'institutionnalisation de la médiation et de la conciliation judiciaires favorise le développement d'officines de médiation et grève les crédits de l'aide juridictionnelle, votre commission des Lois a décidé d'en rester à la situation actuelle qui permet de faire appel à des médiateurs ou à des conciliateurs sans qu'il soit nécessaire de prévoir un autre texte que l'article 21 du nouveau code de procédure civile.

Article 10

Conciliation judiciaire

Sans renvoyer explicitement au nouveau code de procédure civile en raison de sa nature réglementaire, cet article précise que le juge peut désigner une personne pour procéder aux tentatives de conciliation préalables prescrites par la loi. Cette faculté est toutefois écartée en matière de divorce ou de séparation de corps. Les conditions de désignation des intéressés et sans doute leur statut et les qualités qu'ils devront présenter seront précisés par un décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition a clairement pour objet de revitaliser les tentatives préalables de conciliation auxquelles le juge n'a pas suffisamment de temps à consacrer et qui ne permet donc pas de débarasser les prétoires d'affaires pour lesquelles les parties sont susceptibles de parvenir à un accord.

D'après les informations fournies par la Chancellerie, la personne que le juge pourra choisir pour procéder à ces tentatives de conciliation sera un conciliateur du décret de 1978. Ainsi se trouverait donc transcrite dans la réalité l'une des propositions formulées par nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis.

Sont toutefois exclues, on l'a indiqué, les matières du divorce et de la séparation de corps, dans la mesure où elles touchent à l'état des personnes et que, même en cas d'échec de la conciliation préalable, le juge devra s'efforcer, tout au long de la procédure, de rapprocher les époux, notamment pour ce qui concerne les enfants.

Par ailleurs, seules pourront être déléguées les tentatives de conciliation prescrites par la loi, c'est-à-dire celles qui présentent un caractère obligatoire, soit parce que la loi en dispose ainsi quelque soit le comportement des parties, soit parce que la demande formulée en ce sens par l'une des parties, dans les conditions prévues par les article 830 et suivants du code de procédure civile, en fait une obligation.

Si l'affaire est conciliée, les principes généraux de la conciliation s'appliquent et le procès-verbal dressé a valeur exécutoire. En cas d'échec, le juge remet au demandeur un bulletin de non-conciliation et l'affaire peut être introduite par assignation ou, si les parties y consentent, être jugée immédiatement.

*

* *

Pour les motifs indiqués plus haut, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement tendant à supprimer cet article.**

Article 11

Médiation judiciaire

Cet article, reprenant pour l'essentiel le texte adopté par l'Assemblée nationale en 1990, consacre la pratique de la médiation judiciaire.

La mise en oeuvre d'une procédure de médiation au cours d'une procédure judiciaire incomberait dans tous les cas au juge auquel il appartiendrait d'en fixer les modalités.

a) une médiation imposée d'office par le juge ?

En 1990, l'Assemblée nationale avait souhaité que la mise en oeuvre de la médiation fut subordonnée à l'accord des parties. Le projet de loi ne retient pourtant pas le principe d'un tel accord mais le Garde des Sceaux fait valoir que le décret d'application prévoira que le juge devra «*recueillir les observations avant de recourir à la médiation*» car «*il n'est nullement dans l'intention du Gouvernement d'imposer une médiation sans que les parties aient pu faire valoir leur point de vue*».

Ce point a été longuement débattu à l'Assemblée nationale, la commission des Lois proposant que la médiation soit subordonnée à la demande de l'une des parties. Cette solution a toutefois été écartée car elle présente l'inconvénient d'être peu incitative, la partie qui se découvre en demandant une médiation pouvant avoir le sentiment d'affaiblir sa position.

On pourrait dès lors, à l'inverse, se demander s'il ne serait pas souhaitable d'exiger le recueil préalable de l'accord des parties sur le principe du recours à la médiation. Cette solution aurait en outre le mérite de ne pas risquer de faire apparaître la médiation comme un moyen pour le juge de se décharger, au moins pour un temps, de certaines affaires, ce qui contribuerait très malencontreusement à l'allongement de procédures dès lors que les chances de succès de la médiation seraient obérées par l'opposition des parties ou de l'une d'entre elles. Reste toutefois que le recueil de l'accord formel des parties pourrait, là aussi, constituer un frein au recours à la médiation alors même que le juge l'estimerait souhaitable.

Votre commission des Lois a estimé que la situation actuelle, qui laisse au juge le soin d'apprécier s'il convient de renvoyer les parties à une médiation, était satisfaisante.

b) le libre choix du médiateur

Le projet de loi laisse au juge toute liberté pour choisir le médiateur, n'exigeant ni qualification particulière ni garantie spécifique.

Si le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en 1990 ne posait pas non plus de règles à ces égards, il précisait toutefois que le juge choisissait le médiateur «*en fonction de sa compétence, selon les spécificités du litige*», ce qui, il faut bien l'avouer n'était guère normatif mais montrait clairement qu'il n'était pas dans

l'intention des auteurs du projet de constituer une nouvelle profession.

Se trouvaient en outre exclus de plein droit les magistrats en activité, la médiation permettant de décharger des magistrats, il était en effet considéré qu'il n'était pas souhaitable qu'elle alourdisse la charge d'autres magistrats qui auraient pu trouver là un complément de rémunération susceptible de les distraire de leurs fonctions judiciaires.

Dans la mesure où le médiateur doit être investi de la confiance du juge, celui-ci continuera à le choisir en toute liberté. Votre commission des Lois estime qu'une institutionalisation de procédure reviendrait à créer une profession nouvelle et limiterait en fait la liberté de choix du juge.

c) le rôle du médiateur

Le projet de loi précise le rôle du médiateur en indiquant qu'il :

- procède à l'audition des parties,
- confronte leurs prétentions,
- leur permet de parvenir à un accord.

Contrairement à ce que prévoyait le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en 1990, le médiateur n'aurait donc pas la possibilité de proposer aux parties «*une solution de nature à les rapprocher*» ; on peut toutefois imaginer qu'il puisse, en les aidant à analyser les faits et à formuler leurs prétentions, tracer les voies d'un accord, voire leur soumettre un projet d'accord. Les personnalités auditionnées par la commission ont d'ailleurs insisté sur cet aspect important du rôle du médiateur.

d) les frais de la médiation

Le projet de loi initial prévoit que les parties supportent la charge des frais de la médiation qu'elles se répartissent entre elles. Ainsi que l'Assemblée nationale l'a précisé, il s'agit d'une répartition conventionnelle totalement libre. A défaut d'accord, les frais sont normalement répartis à parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable au regard de la situation économique des parties.

A l'initiative de l'Assemblée nationale, il a en outre été précisé que les frais de médiation peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle et que, dans ce cas, ils sont répartis en parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable. Comme le prévoient les articles 45 et 46 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'Etat peut ne pas être tenu de prendre les frais à sa charge si la situation financière du bénéficiaire a changé ou si la procédure engagée était dilatoire ou abusive.

*

* *

Pour les motifs énoncés plus haut, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** tendant à **supprimer** cet article

Article 12

Durée de la mission de conciliation ou de médiation

Cet article donne compétence au juge pour fixer, dans son ordonnance de renvoi, la durée de la mission de conciliation ou de médiation. Une durée maximum sera toutefois fixée par décret en Conseil d'Etat, sans doute pour qu'il ne puisse pas être reproché au juge d'utiliser ces procédures pour écarter temporairement certains dossiers dont le traitement se trouverait ainsi anormalement garanti. On rappellera à titre indicatif que le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en 1990 fixait à trois mois la durée maximum de ce délai.

Ce projet de loi prévoyait en outre, comme le fait le présent projet de loi qu'il peut être mis fin à la mission du médiateur ou du conciliateur avant l'expiration du délai initialement fixé, soit par le juge d'office, soit à la demande du médiateur ou de l'une des parties. Il est enfin prévu que la mission de conciliation ou de médiation peut être prorogée.

*

* *

Pour les motifs exposés plus haut, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** tendant à **supprimer** cet article.

Article 13

Conditions d'exercice de la mission de conciliation ou de médiation

Le premier alinéa de cet article soumet le médiateur comme le conciliateur à l'obligation de secret à l'égard des tiers.

Cette obligation s'étend à l'égard du juge saisi du litige, sauf si les parties acceptent qu'il soit fait état devant lui des constatations du médiateur ou du conciliateur, selon le cas, et, comme dans le projet de loi adopté en 1990, des déclarations qu'ils ont recueillies.

Les parties sont donc assurées, comme dans le projet de loi adopté en 1990, que tout ce qu'elles pourront avoir accepté, proposé ou refusé devant le conciliateur ou le médiateur, selon le cas, ne pourra pas être ultérieurement utilisé contre elles en cas d'échec de la médiation ou de la conciliation.

Un dernier alinéa précise enfin que le médiateur ou le conciliateur informe le juge de ce que les parties sont ou non parvenues à un accord, afin qu'il puisse soit poursuivre, soit clore la procédure, soit, éventuellement, en clore certains aspects.

*

* *

Pour les motifs énoncés plus haut, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement tendant à supprimer** cet article.

Article 14

Homologation de l'accord par le juge

Cet article prévoit qu'en cas d'accord, les parties peuvent soumettre celui-ci à l'homologation du juge, ce qui lui confère force exécutoire.

Les articles 129 et 131 du nouveau code de procédure civile prévoient d'ores et déjà une faculté équivalente en cas d'accord au cours d'une tentative préalable de conciliation puisqu'il dispose

que les parties peuvent toujours demander au juge de constater leur accord et que des extraits du procès-verbal constatant la conciliation, valant titre exécutoire, peuvent être délivrés.

Le code de procédure civile prévoit en outre qu'en cas d'échec de la conciliation, le juge remet au demandeur un bulletin de non-conciliation. Rien n'est en revanche prévu sur ce point par le projet de loi mais le décret d'application devrait retenir des dispositions similaires.

*

* *

Toujours pour les mêmes motifs, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** tendant à la **suppression** de cet article.

Article 15

Champ et conditions d'application de la médiation et de la conciliation judiciaires

Comme le projet de loi transmis au Sénat en 1990, le présent projet de loi écarte expressément les procédures pénales du champ de la conciliation et de la médiation judiciaires. Une procédure spécifique de médiation pénale est en effet d'ores et déjà prévue par l'article 41 du code de procédure pénale introduit par la loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

Ce même article prévoit par ailleurs qu'un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application «*de ces dispositions*», c'est-à-dire des dispositions relatives à la conciliation et à la médiation judiciaires.

* *

*

Toujours pour les mêmes motifs, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** tendant à la **suppression** de cet article.

CHAPITRE II

MODIFICATION DE LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

Ce chapitre modifie la procédure organisée par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles afin de décharger le plus possible le juge. L'exposé des motifs du projet de loi estime en effet que le le juge s'est vu conférer par cette loi *«un rôle qui n'est pas de nature juridictionnelle puisqu'il n'y a pas de litige à trancher suivant le droit»* et qu'il est donc souhaitable de revoir *«la répartition des tâches entre la commission administrative, qui est au coeur du dispositif, et le magistrat»*.

La loi de 1989 a institué deux procédures : l'une de règlement amiable destinée, par l'élaboration d'un plan conventionnel approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, à *«régler la situation de surendettement des personnes physiques, caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir»*, l'autre de redressement judiciaire civil.

La procédure de règlement amiable est engagée, à la demande du débiteur, devant une commission d'examen des situations de surendettement des particuliers instituée dans chaque département et comprenant le préfet, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le représentant local de la Banque de France, secrétaire, enfin deux personnalités choisies par le préfet, sur proposition, respectivement, de l'Association française des établissements de crédit et des associations familiales ou de consommateurs. Après avoir dressé l'état d'endettement du débiteur, la commission s'efforce de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de règlement.

Le redressement judiciaire civil relève, quant à lui, de la compétence du juge de l'exécution mais celui-ci peut charger la commission d'examen de conduire une mission de conciliation si une procédure de règlement amiable n'a pas été tentée préalablement à sa saisine. En cas d'échec de la conciliation, le juge arrête un plan de redressement dans lequel il peut notamment reporter ou rééchelonner le paiement des dettes et effacer la dette immobilière du débiteur après cession de l'immeuble auquel elle s'attache.

La procédure amiable est particulièrement efficace puisqu'elle permet l'élaboration amiable d'un plan dans près de 60 % des cas, le juge se trouvant donc devoir statuer sur environ 30 % des dossiers, après rejet des demandes irrecevables.

Le projet de loi ne modifie pas sensiblement la procédure amiable même si celle-ci perd son qualificatif et aurait désormais pour objet l'élaboration d'un «*plan conventionnel de redressement*». Il prévoit en revanche qu'en cas d'échec de celle-ci, la commission d'examen, et non plus le juge, pourrait, à la demande du débiteur, élaborer un plan de redressement comportant des mesures de rééchelonnement et d'effacement de la dette immobilière qui s'imposerait aux créanciers. Ce plan ne serait soumis au contrôle du juge qu'en cas de recours formé dans un court délai.

Le plan deviendrait ainsi une mesure administrative et surtout, ordonné par la commission, il changerait la nature de cet organisme qui perdrait sa qualité exclusive d'instance de conciliation pour devenir un organe de décision compétent pour prendre des mesures coercitives à l'égard des créanciers comme du débiteur.

Estimant que l'équilibre du dispositif actuel se trouverait par trop remise en cause et que la compétence juridictionnelle serait méconnue, l'Assemblée nationale a modifié le projet de loi pour prévoir que c'est le juge de l'exécution qui confère force exécutoire aux mesures prescrites par la commission après en avoir vérifié la légalité.

Votre commission des Lois a estimé que cette intervention du juge ne suffisait pas à répondre au grief de dénaturation du rôle de la commission, grief soulevé tant par les associations de consommateurs que par les établissements de crédit qui craignent pour la pérennité des bons résultats du règlement amiable. Consciente en revanche de la nécessité d'alléger la tâche du juge, elle vous proposera d'apporter certains ajustements à la procédure actuelle afin que la commission puisse jouer un rôle d'expertise et d'assistance auprès du juge.

Article 16

(art. L. 311-37 du code de la consommation)

Procédure de règlement des litiges en matière de crédit à la consommation

Cet article modifie, par coordination avec l'extension des compétences de la commission d'examen des situations de surendettement, l'article L. 311-37 du code de la consommation.

L'article L. 311-37 du code de la consommation confie au tribunal de grande instance le soin de régler les litiges en matière de crédit à la consommation et établit un délai de forclusion de deux ans à compter de l'événement qui a donné naissance au litige. Il précise en outre que lorsque les modalités de règlement des échéances impayées ont fait l'objet d'un rééchelonnement, le point de départ de ce délai de forclusion est le premier incident non régularisé intervenu après le premier aménagement ou rééchelonnement conclu entre les intéressés, après adoption d'un plan de règlement amiable ou après décisions de redressement prises par le juge.

Le projet de loi modifie ce renvoi aux différentes procédures de règlement ou de redressement par coordination avec la modification des procédures prévues par la loi de 1990. Il mentionne donc l'accord de rééchelonnement conclu entre les parties, le plan de règlement amiable désormais qualifié de plan conventionnel de redressement et les mesures prises par la commission en cas d'échec de sa mission de conciliation.

L'Assemblée nationale, tirant les conséquences des modifications qu'elle a apportées sur ce dernier point au projet de loi initial, a introduit une référence à la décision du juge de l'exécution sur les mesures de redressement prescrites par la commission.

*

* *

Votre commission des Lois vous proposant de revenir à l'équilibre actuel de la loi de 1989 tout en faisant jouer à la commission un rôle d'expertise et d'assistance auprès du juge, il convient de modifier le présent article.

Tel est l'objet de l'amendement de coordination qu'elle vous soumet qui substitue, dans le texte en vigueur de l'article

L. 311-37 du code de la consommation, l'expression nouvelle de «plan conventionnel de règlement» à celle de «plan de règlement».

Article 17

Intitulé du titre III du livre III du code de la consommation

Cet article modifie l'intitulé actuel du titre III du livre III du code de la consommation, «*Règlement des situations de surendettement*», pour y substituer une formulation que le rapporteur de l'Assemblée nationale qualifie de «*choix de modestie*», «*Traitement des situations de surendettement*».

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 18

(art. L. 331-1 à 331-11 du code de la consommation)

Commission du surendettement

Cet article réécrit l'intégralité du chapitre premier du titre III du livre III du code de la consommation au sein duquel a été codifié le chapitre premier du titre premier de la loi du 31 décembre 1989 relatif au règlement des situations de surendettement des particuliers.

Le chapitre premier du titre III du livre III du code de la consommation est lui-même modifié pour tenir compte de l'évolution proposé des pouvoirs de la commission d'examen. Aujourd'hui intitulé «*Règlement amiable*», il a tout d'abord été transformé en «*De la commission du surendettement des particuliers*» par le projet de loi initial avant d'être modifié par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, pour devenir «*De la procédure devant la commission de surendettement des particuliers*».

1. Composition de la commission (art. L. 331-1 du code de la consommation)

Cet article modifie l'appellation de la commission, laisse sa composition inchangée, enfin supprime le renvoi à un décret en Conseil d'Etat.

La commission actuellement dite «*d'examen des situations de surendettement des particuliers*» deviendrait «*commission du surendettement des particuliers*». Dans un souci d'exactitude terminologique, l'Assemblée nationale a préféré l'appeler «*commission de surendettement des particuliers*».

La composition de cette commission n'est pas modifiée alors que ses compétences changent de nature. Elle comprendrait en effet, comme c'est le cas aujourd'hui, le préfet, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le représentant local de la Banque de France, secrétaire, un représentant de l'Association française des établissements de crédit et un représentant des associations familiales ou de consommateurs, tout deux choisis par le préfet.

Quant au dernier alinéa de l'article L. 331-1 qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission et, notamment, de préciser les conditions dans lesquelles ses membres peuvent se faire représenter et celles dans lesquelles il peut être institué plusieurs commissions par département, il est tout simplement supprimé comme superfétatoire, une disposition générale figurant à la fin de l'article L. 333-8 disposant d'ores et déjà que «*des décrets en Conseil d'Etat détermineront les conditions d'application du présent titre*». Il s'agit en fait d'une négligence de la codification.

2. Compétences de la commission (art. L. 331-2 du code de la consommation)

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 331-2 du code de la consommation fixe l'objet de la procédure de règlement amiable, -elle est «*destinée, par l'élaboration d'un plan conventionnel approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, à régler la situation de surendettement des personnes physiques*»-, et précise la définition de la situation qu'il vise, -elle est «*caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir*». Cette procédure de

règlement amiable est actuellement mise en oeuvre par la commission dont elle constitue la seule attribution.

Aux termes du projet de loi, la commission aurait dorénavant une compétence générale de traitement des situations de surendettement des personnes physiques, «*dans les conditions prévues par le présent chapitre*», c'est-à-dire par la conciliation ou la coercition, la définition de la situation de surendettement restant, pour sa part, inchangée.

3. Procédure devant la commission de surendettement (art. L. 331-3 du code de la consommation)

• Outre une simplification rédactionnelle du premier alinéa de l'actuel article L. 331-3 du code de la consommation, qui dispose que la procédure est engagée devant la commission à la demande du débiteur, le nouvel article L. 331-3 proposé par le projet de loi reprend, en les modifiant, les autres dispositions de l'actuel article L. 331-3 et des articles L. 331-4 et L.331-5 et les complète.

• C'est ainsi qu'il est précisé, dès le deuxième alinéa de l'article L. 331-3, que la commission vérifie tout d'abord que le demandeur se trouve effectivement dans une situation de surendettement au regard des critères définis à l'article précédent. Il est ensuite indiqué dans les termes du premier alinéa de l'actuel article L. 331-5, que la commission dresse l'état d'endettement du débiteur qui est tenu de lui déclarer les éléments actifs et passifs de son patrimoine.

La précision actuellement apportée sur ce dernier point par l'actuel article L. 331-5 disparaît, le projet de loi ne précisant plus que le débiteur n'est tenu de déclarer que les éléments actifs et passifs de son patrimoine «*dont il a connaissance*» ; la mention de la «*bonne foi*» à l'article L. 331-5 nouveau rend en effet cette précision inutile.

L'Assemblée nationale a justement complété ce dispositif pour préciser que le débiteur auquel l'ouverture de la procédure aura été refusé par la commission peut contester ce refus devant le juge de l'exécution ; cette précision n'est en effet pas reprise par l'article 19 du projet de loi. Elle n'a en revanche pas réintroduit l'obligation pour la commission, actuellement prévue au deuxième alinéa de l'article L. 331-3, d'informer le juge de l'exécution du lieu du domicile du débiteur de l'ouverture de la procédure.

• Un troisième alinéa, devenu quatrième alinéa après les modifications apportées par l'Assemblée nationale, reprend les termes de l'actuel article L. 331-4 pour préciser que la commission peut entendre toutes les personnes dont l'audition lui paraît utile.

• L'alinéa suivant indique que la commission peut publier un appel aux créanciers. Cette disposition nouvelle, qui n'était jusqu'à présent prévue que pour le seul juge, est bienvenue ; elle est en outre rendu indispensable par les nouveaux pouvoirs que le projet de loi entend reconnaître à la commission.

• Dans un alinéa suivant, le nouvel article L. 331-2 reprend les dispositions du deuxième alinéa de l'actuel article L. 331-5 qui dispose que, nonobstant toute disposition contraire, la commission peut obtenir communication, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité et de prévoyance sociale ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, *« de tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation amiables en cours »*.

• Un dernier alinéa reprend enfin sans modification le dernier alinéa de l'actuel article L. 331-5 qui prévoit que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale procèdent, à la demande de la commission, à des enquêtes sociales.

4. Vérification de la validité des créances par le juge de l'exécution (art. L. 331-4 du code de la consommation)

Le contenu de l'actuel article L. 331-4 du code de la consommation étant intégralement repris par le quatrième alinéa du nouvel article L. 331-3, le texte proposé pour le nouvel article L. 331-4 constitue une disposition entièrement nouvelle dont l'introduction est une nouvelle fois justifiée par l'extension des pouvoirs de la commission. Il prévoit en effet que la commission peut saisir, en cas de difficulté, le juge de l'exécution d'une demande de vérification de la validité des titres de créances et du montant des sommes réclamées.

Il est heureusement apparu aux auteurs du projet de loi, et votre commission des Lois ne peut que s'en féliciter, que cette compétence devait demeurer juridictionnelle. Reste toutefois que la saisine de la juridiction est exclusivement réservée à la commission, ce qui exclut et le débiteur et les créanciers. L'exposé des motifs

justifie cette rigueur en estimant qu'il convient de «*prévenir un recours excessif à la juridiction*».

Il est vrai qu'actuellement, celle-ci ne peut être saisie que lorsque l'ensemble du dossier lui est renvoyé ce qui peut parfois interdire certains règlements amiables, faute d'accord sur la vérification des créances.

5. Suspension des procédures d'exécution par le juge de l'exécution (art. L. 331-5 du code de la consommation)

• Le texte proposé pour l'article L. 331-5 du code de la consommation reprend tout d'abord le premier alinéa de l'actuel article L. 331-3 de ce code et confirme, ce faisant, l'exclusivité de la compétence du juge de l'exécution pour prononcer la suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur.

Comme aujourd'hui, la demande ne peut être formulée que par la commission et donc si celle-ci l'estime utile et souhaitable. Sont toutefois écartées du champ de la suspension, les dettes alimentaires, ce qui ne figure pas dans le texte en vigueur.

Le deuxième alinéa reprend le début de l'actuel article L. 332-3 relatif à la suspension des voies d'exécution lors de la phase de redressement judiciaire civil mais il en porte la durée maximum, actuellement fixée à trois mois par le décret du 21 février 1990, à un an.

Dans la mesure où la très grande majorité des dossiers est traitée en trois mois, ce délai semble bien long et il serait préférable de le laisser à sa durée maximum actuelle en ménageant une possibilité de renouvellement.

• Le troisième alinéa prévoit que la suspension des procédures d'exécution est prolongée d'office lorsqu'après échec de la procédure amiable, la commission formule ses prescriptions. Cette prolongation est alors acquise soit jusqu'à expiration du délai prévu pour exercer un recours contre le plan, soit, si ce recours a été exercé, jusqu'à ce que le juge ait statué.

• Un dernier alinéa reprend le second alinéa de l'actuel article L. 332-3 qui interdit au débiteur bénéficiaire d'une suspension des poursuites d'aggraver son passif en recourant à un nouvel emprunt, et plus généralement, à l'initiative de l'Assemblée nationale, à tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en

tout ou en partie, ses créances, à l'exception des créances alimentaires nées antérieurement à la suspension, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, enfin de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale de son patrimoine. La suspension interdit également la prise de toute garantie ou sûreté.

6. Plan conventionnel de règlement (art. L. 331-6 du code de la consommation)

• L'actuel article L. 331-6 du code de la consommation définit la mission de la commission en indiquant que celle-ci *«s'efforce de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de règlement»*. Le texte proposé pour le nouvel article L. 331-6 reprend cette disposition qu'il complète pour indiquer que le plan, désormais dit de redressement, doit être approuvé par le débiteur et ses principaux créanciers, précision qui figure actuellement à l'article L. 331-2.

Le second alinéa de l'actuel article L. 331-6 n'est en revanche pas repris. Il apporte, pourtant, un élément de définition de la bonne foi des créanciers dans la mesure où il est précisé qu'il est *«tenu compte»* dans l'élaboration du plan, *«de la connaissance que pouvait avoir chacun des prêteurs, lors de la conclusion des différents contrats, de la situation d'endettement du débiteur»*.

Sans doute a-t-il été estimé par les auteurs du projet de loi que la tonalité de ces dispositions était excessive ou, pour reprendre les termes du rapport de M. Marcel Porcher, *«vindicative»* et donc *«éloignée de l'esprit de conciliation qui peut seul faire aboutir à un accord»*. On les retrouve en revanche dans la phase contentieuse.

• Le texte proposé pour le nouvel article L. 331-6 reprend ensuite les termes mêmes de l'actuel article L. 331-7 qui prévoit que le plan peut comporter des mesures de report ou de rééchelonnement des paiements des dettes, de remise de celles-ci, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt ou de substitution de garantie.

Il reprend également le dernier alinéa de cet article qui autorise le plan à subordonner les mesures qu'il prévoit à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette, ou à son abstention d'actes qui aggraveraient son insolvabilité.

Un dernier alinéa rappelle que le plan prévoit les modalités de son exécution.

7. Décisions de redressement (art. L. 331-7 du code de la consommation)

Le texte proposé pour le nouvel article L. 331-7 du code de la consommation constitue le corps même du dispositif proposé par le projet de loi. Il autorise en effet la commission en cas d'échec de la conciliation et si le débiteur lui en fait la demande, à prendre des mesures autoritaires.

Le projet de loi initial, investissant la commission d'une fonction quasi-juridictionnelle, lui reconnaissait, pour élaborer le plan, les mêmes pouvoirs que ceux qu'exerce le juge en vertu des dispositions des articles L. 332-5 et L. 332-6 du code de la consommation relatives au redressement judiciaire civil. Ces pouvoirs sont les suivants :

- le report ou le rééchelonnement du paiement des dettes autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale sans que le délai de report ou la durée de l'échelonnement puisse excéder cinq ans ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir des emprunts en cours ;
- l'imputation des paiements d'abord sur le capital ;
- la réduction des taux d'intérêt sans toutefois que le taux réduit puisse être inférieur au taux d'intérêt légal sauf déduction spéciale et motivée exigée par la situation du débiteur ;
- la réduction de la dette en capital lorsque celle-ci résulte de l'inscription consentie à un établissement de crédit pour le financement de l'achat d'un bien immobilier.

• Comme le juge, la commission peut subordonner ces mesures d'exécution à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Elle peut également les subordonner à l'abstention, par le débiteur, d'actes qui aggraveraient son insolvabilité.

Le nouvel article L. 331-7 reprend ensuite le second alinéa de l'actuel article L. 331-6 pour préciser que la commission tient compte de la connaissance que chacun des créanciers pouvait avoir de la situation d'endettement du débiteur lors de la conclusion des différents contrats. Il y a ajouté qu'elle peut également vérifier que le

contrat a été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels.

• Les deux derniers alinéas sont entièrement nouveaux. Le premier écarte les dettes d'aliments de l'ensemble des dispositions qui viennent d'être présentées. Le second prévoit utilement que la demande de redressement du débiteur interrompt la prescription et les délais pour agir.

Cette dernière disposition est inspirée de l'article 2244 du code civil qui reconnaît un tel effet à la saisine du juge. Le caractère juridictionnel de la commission n'est toutefois pas complet dans la mesure où elle n'a pas la capacité d'assortir d'un titre exécutoire les mesures qu'elle prescrit.

8. Opposabilité aux créanciers (art. L. 331-8 du code de la consommation)

Le nouvel article L. 331-8 du code de la consommation prévoit que les mesures prescrites par la commission sont inopposables aux créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur ou qui n'auraient pas été appelés à la procédure par la commission.

A l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, il a été précisé que les créanciers devaient seulement avoir été « avisés » de l'existence de la procédure et non pas seulement « appelés », ce qui aurait entraîné un formalisme excessif.

9. Droits des créanciers (art. L. 331-9 du code de la consommation)

Le nouvel article L. 331-9 du code de la consommation fait interdiction aux créanciers parties au plan de redressement d'exercer des procédures d'exécution à l'encontre des biens du débiteur pendant la durée d'exécution des mesures les concernant.

En fermant cette voie aux créanciers, il renforce ainsi la force du plan et affirme le caractère collectif de la procédure d'apurement du passif.

10. Assistance des parties (art. L. 331-10 du code de la consommation)

Reprenant exactement les termes de l'actuel article L. 331-9 du code de la consommation, le nouvel article L. 331-10 dispose que les parties peuvent être assistées devant la commission par toute personne de leur choix.

11. Secret professionnel (art. L. 331-11 du code de la consommation)

Le nouvel article L. 331-11 du code de la consommation reprend l'actuel article L. 311-10 qui soumet à l'obligation de secret professionnel les membres de la commission ainsi que toute personne participant à ses travaux ou appelée à la procédure.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose de conserver le dispositif actuel qui distingue clairement entre le règlement amiable, procédure de conciliation conduite par la commission, et le redressement judiciaire civil, procédure coercitive conduite par le juge de l'exécution.

Il convient en effet de ne pas changer la nature de la commission car une telle modification nuirait à l'efficacité du règlement amiable.

Les juges d'instance étant toutefois surchargés, il est indispensable de prévoir qu'ils pourront recourir à une expertise technique dans le contentieux du surendettement.

Pour ces motifs, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 18 qui précise, dans un paragraphe I, que la commission a une double mission :

- elle conduit la procédure de règlement amiable,
- elle assiste le juge en cas d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire civil.

Dans un paragraphe II, cet amendement supprime le troisième alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation relatif à la **suspension des poursuites** qu'elle vous propose de reprendre, en le complétant, dans un article L. 331-5-2, inséré dans le paragraphe IV ; la durée et les modalités de la suspension sont en outre définies par renvoi aux dispositions applicables en la matière en ce de redressement judiciaire civil.

Le paragraphe III complète l'article L. 331-4 du code de la consommation pour préciser, comme le fait le projet de loi, que la **commission peut publier un appel aux créanciers**.

Le début du paragraphe IV reprend pareillement le projet de loi pour prévoir, dans un article L. 331-5-1 nouveau, que la **commission peut, en cas de difficulté, saisir le juge de l'exécution d'une demande de vérification de la validité des créances et des sommes réclamées**.

Article 19

(art. L. 332-1 à L. 332-3 du code de la consommation)

Contrôle par le juge des mesures prescrites par la commission de surendettement

Cet article réécrit le chapitre II du titre III du livre III du code de la consommation instituant une procédure de redressement judiciaire civil, pour prévoir dans quelles conditions le juge contrôle les mesures de redressement prescrites par la commission.

L'Assemblée nationale ayant souhaité que ce contrôle soit systématique au lieu d'être simplement subordonné à l'exercice d'un recours comme le prévoyait le projet de loi initial, ce chapitre II a vu son intitulé modifié en conséquence : il est ainsi libellé : *«Du contrôle par le juge des mesures prescrites par la commission de surendettement»*.

1. Recours contre les décisions relatives à la compétence de la commission (art. L. 332-1 du code de la consommation)

L'actuel article L. 331-8 du code de la consommation dispose que les décisions prises par la commission sur la recevabilité des demandes d'ouverture d'une procédure amiable sont susceptibles d'être contestées devant le juge de l'exécution.

Le texte proposé pour l'article L. 332-1 reprend ces dispositions.

2. Recours contre les prescriptions de redressement (art. L. 332-2 du code de la consommation)

• Dans le projet de loi initial, l'article L. 332-2 du code de la consommation prévoyait que les prescriptions de redressement arrêtées par la commission pouvaient être contestées devant le juge de l'exécution, le recours pouvant éventuellement être assorti d'une demande de sursis à exécution de la mesure attaquée.

L'article décrivait ensuite les pouvoirs du juge. Celui-ci avait ainsi la faculté :

- de faire publier un appel aux créanciers,
- de prescrire toute mesure d'instruction qu'il estime utiles, les frais qui en résultent étant à la charge de l'Etat,
- d'obtenir communication de tout renseignement lui permettant d'apprécier la situation de débiteur et l'évolution possible de celle-ci,
- de vérifier, même d'office, la validité et le montant des titres de créances.

Ces dispositions sont reprises de l'actuel article L. 332-1, sous réserve de la faculté nouvelle de prescrire des mesures d'instruction dont les frais sont pris en charge par l'Etat.

• L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif pour soumettre tous les plans de redressement au contrôle du juge, même lorsque celui-ci n'est saisi d'aucun recours contre les mesures

prescrites par la commission. Dans ce dernier cas toutefois, le contrôle se limite à une vérification de la régularité des mesures mais il leur confère force exécutoire.

Les parties disposent de quinze jours à compter de la notification des mesures pour saisir le juge de l'exécution d'un recours contre ces mesures. Les pouvoirs du juge, modifiés dans la forme, ne sont pas changés en substance.

3. Pouvoirs du juge (art. L. 331-7 du code de la consommation)

Cet article renvoie au nouvel article L. 331-7 qui définit les mesures que peut prescrire la commission en cas d'échec de la procédure amiable, pour préciser les pouvoirs du juge en cas de contestation de ces mesures.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose de ne pas retenir ce dispositif qui lui paraît modifier la nature et l'efficacité de la commission.

Elle vous propose d'y substituer, par un amendement, une modification du régime actuel du redressement judiciaire civil afin de permettre au juge de l'exécution de recourir à l'expertise et à l'assistance de la commission. Celle pourrait ainsi avoir la charge de dresser l'état d'endettement du débiteur et d'élaborer un projet de plan de redressement.

Le paragraphe I du texte proposé reprend, quant à lui, une disposition utile du projet de loi relative à la prescription de mesures d'expertise par le juge et le paragraphe II porte de deux à trois mois renouvelable la durée de la suspension des poursuites.

Un dernier paragraphe modifie l'article L. 332-5 du code de la consommation pour distinguer entre le report et le rééchelonnement des dettes. Dans sa rédaction actuelle la durée maximale de ces deux techniques était de cinq ans. Dans la mesure où elles sont de natures différentes, il est préférable de limiter à deux ans la durée maximum du report qui se trouverait coïncider ainsi avec les dispositions de l'article 1244-1 du code civil et, à l'inverse, de porter à sept ans la durée maximum du rééchelonnement.

Cette disposition supprime enfin l'interdiction faite au juge de reporter ou de rééchelonner les dettes fiscales, parafiscales ou à l'égard des organismes de sécurité sociale. Il est en effet anormal que le Trésor et les organismes de sécurité sociale ne soient pas soumis, en la matière, à la règle générale.

Article 20

(art. L. 332-2 du code de la consommation)

Déchéance

Cet article adapte l'article L. 333-2 du code de la consommation qui sanctionne de la déchéance des procédures amiable et coercitive de traitement du surendettement le débiteur qui :

- aura, sciemment, fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir le bénéfice de ces procédures,
- aura, dans le même but, détourné ou dissimulé ou tenté de détourner ou de dissimuler tout ou partie de ses biens,
- aura, sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge, aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts, ou procédé à des actes de disposition de son patrimoine pendant le déroulement de la procédure ou l'exécution du plan.

Seule cette dernière cause de déchéance est nouvelle.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à supprimer cet article, dans la mesure où il n'est plus nécessaire de coordonner la rédaction de l'article L. 332-2 du code de la consommation avec les modifications apportées à la procédure par le projet de loi puisque votre commission des Lois vous propose de ne pas les retenir.

Article 21

(art. L. 333-7 du code de la consommation)

Entrée en vigueur

Cet article dispose que le nouveau régime de traitement des situations de surendettement entrera en vigueur au premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la loi. Il conviendra donc que le décret prévu pour son application soit publié avant cette date.

Les dispositions relatives aux remises qui peuvent être consenties par les organismes de prévoyance ou de sécurité sociale (art. L. 333-1), au caractère non professionnel des dettes éligibles aux procédures de traitement du surendettement (art. L. 333-3), et au fichier national des incidents de paiement (art. L. 333-4 à L. 333-6 et L. 333-8), non modifiées par le projet de loi, restent applicables «aux contrats en cours au 2 janvier 1990».

Les autres dispositions du titre III du livre III du code de la consommation, modifiées par le projet de loi, seront immédiatement applicables aux procédures en cours à la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à supprimer cet article, les modifications qu'elle vous propose d'apporter à la procédure ne justifiant pas, eu égard à leur portée limitée, des délais particuliers d'entrée en vigueur.

Article 21 bis

Faillite civile en Alsace-Moselle

Adopté par l'Assemblée nationale à la demande de sept députés élus dans les deux départements d'Alsace et de Moselle, cet article tend à limiter les effets du bénéfice de la clôture pour insuffisance d'actif en cas de mise en oeuvre d'une procédure de liquidation judiciaire à l'encontre des personnes physiques qui ne

relèvent pas, dans les autres départements, de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

L'article 22 de la loi du 1er juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle y rend la loi du 25 janvier 1985 applicable aux personnes physiques qui y sont domiciliées et qui ne sont ni des commerçants, ni des artisans, ni des agriculteurs, dès lors qu'elles sont «*en état d'insolvabilité notoire*», expression empruntée à la législation allemande introduite dans ces départements entre 1871 et 1918.

Grâce à cette disposition, les dettes personnelles comme les dettes professionnelles normalement écartées du bénéfice de la loi de 1985, -il s'agit pour l'essentiel des dettes des professions libérales-, sont susceptibles d'être intégralement apurées en cas d'insolvabilité notoire.

Les auteurs de l'amendement ont fait valoir que l'utilisation abusive de ces dispositions par les professions libérales revenait à affranchir les membres de ces professions de dettes importantes et leur permettait de «*reprandre dès le lendemain leur train de vie et leurs activités*».

Ils ont en conséquence proposé de compléter l'article 22 de la loi de 1924 pour écarter l'application aux procédures ouvertes dans le cadre de son application des dispositions de l'article 169 de la loi de 1985 qui interdit, sauf exception, l'ouverture de poursuites individuelles par les créanciers après clôture de la procédure pour insuffisance d'actif. Les créanciers dont les créances auront été admises au cours de la procédure pourraient désormais obtenir du président du tribunal un titre exécutoire, à moins qu'il n'en disposent déjà au titre de la loi de 1985.

La question du maintien de la spécificité du régime applicable en Alsace-Moselle avait été soulevée lors de l'examen de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. Il avait alors été décidé de la laisser subsister, la loi de 1989 précisant qu'elle ne faisait pas obstacle à l'application des articles 22, 23 et 24 de la loi du 1er juin 1924.

Reste toutefois qu'avec l'extension progressive du champ d'application des procédures collectives, seule une catégorie importante de professionnels est encore écartée du bénéfice de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires, il s'agit des professions libérales lorsqu'elles sont exercées à titre individuel. Or ces professionnels entrent précisément dans le

champ d'application défini par la loi de 1924 et peuvent donc, dans les seuls départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, bénéficier d'une décision de clôture pour insuffisance d'actif interdisant aux créanciers de reprendre individuellement les poursuites.

C'est cette inégalité de traitement, ou plus exactement les abus qu'elle aurait suscités, que l'Assemblée nationale a souhaité combattre en prévoyant que le juge peut autoriser les créanciers à reprendre les poursuites individuelles après la clôture pour insuffisance d'actif. La disposition proposée est toutefois de portée générale même si ses auteurs ne mentionnent que les professions libérales dans les commentaires qu'ils en font.

Après avoir indiqué que le Gouvernement était sensible à la situation décrite par les auteurs de l'amendement, le Garde des Sceaux a souhaité que la question ne fut pas traitée *«de façon isolée dans le cadre d'un projet de loi dont ce n'est pas l'objet»*. Indiquant que la commission d'harmonisation du droit privé alsacien-mosellan, présidée par notre ancien collègue devenu membre du Conseil constitutionnel, Marcel Rudloff, avait été chargée d'une étude sur ce point, il a estimé qu'il convenait d'attendre ses conclusions et qu'une proposition de loi pourrait utilement en tirer les conséquences à la session d'automne.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les deux rapporteurs désignés par la commission d'harmonisation devraient rendre leurs conclusions à la mi-octobre.

*

* *

Dans l'attente des conclusions de la réflexion générale engagée sur la procédure de faillite civile applicable en Alsace-Moselle, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à disjoindre du projet de loi la disposition introduite à l'Assemblée nationale.

TITRE III

DISPOSITIONS DE PROCÉDURE PÉNALE

CHAPITRE PREMIER

LA TRANSACTION EN MATIÈRE PÉNALE

Compte tenu de sa décision de substituer la notion de «composition» à celle de «transaction», votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à modifier l'intitulé du présent chapitre.

Articles 22 et 23

(Art. 6 et 48-1 à 48-8 du code de procédure pénale)

Gestion des poursuites pénales par la transaction

Ces articles, supprimés par l'Assemblée nationale, avaient pour objet d'élargir sensiblement le champ de la transaction comme mode de gestion des poursuites pénales.

Dans l'état actuel du droit, il ne peut être recouru qu'exceptionnellement à la transaction en matière pénale. L'article 6 du code de procédure pénale énonce en effet qu'il en est ainsi «*lorsque la loi en dispose expressément*». Tel est le cas notamment pour ce qui concerne les infractions économiques et financières.

1. Le projet de loi initial : un dispositif jugé lacunaire par l'Assemblée nationale

Sans aller jusqu'à consacrer la transaction en mode général de gestion de l'action publique, le projet de loi initial en élargissait substantiellement le champ d'application. Il prévoyait en effet la possibilité de recourir à cette procédure non seulement,

comme actuellement, lorsque la loi en disposerait expressément mais également dès lors que certaines conditions seraient remplies.

Ces conditions faisaient l'objet de l'article 23 qui visait à insérer au sein du code de procédure pénale une nouvelle section, intitulée «*De la transaction*», comportant des articles 48-1 à 48-8. Ceux-ci définissaient le champ d'application de la transaction, en déterminaient la forme et la procédure devant conduire à sa conclusion et en précisaient les effets.

a) le champ d'application de la transaction

La procédure de transaction avait vocation à s'appliquer, tant à l'égard d'une personne physique que d'une personne morale, en matière correctionnelle dès lors :

- que la peine encourue n'excédait pas trois années d'emprisonnement. Ce quantum permettait notamment de recourir à la transaction en cas de vol simple ;
- et que l'action publique n'avait pas été mise en mouvement.

Toutefois, la transaction ne pouvait être proposée aux mineurs (qui peuvent notamment, en vertu de l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, se voir proposer une mesure ou une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou de la collectivité) ni en cas de délit de presse ou de délit politique.

Ce champ d'application est apparu trop largement défini à de nombreux députés : d'une part, il incluait les infractions financières, parfois désignées par l'expression de «*délinquance en col blanc*» et contenait donc en germe le risque d'une «*justice de classe*» ; d'autre part, il incluait des infractions particulièrement graves pour la société telles que les homicides involontaires.

b) la forme de la transaction

En vertu de l'article 48-2, que l'article 23 proposait d'insérer dans le code de procédure pénale, la transaction était réalisée par le versement au Trésor public d'une indemnité dont le montant ne pouvait excéder la moitié du maximum de la peine d'amende encourue.

Cette indemnité était fixée par le procureur de la République en fonction des circonstances de l'infraction et des ressources et des charges de la personne concernée.

En dépit de cette dernière précision, le fait de limiter la transaction au versement d'une somme d'argent est apparu à plusieurs députés comme de nature à écarter du bénéfice de cette procédure les personnes les moins aisées.

c) la procédure

La proposition de transaction relevait de l'initiative du procureur de la République, dans le cadre de son pouvoir général d'appréciation de l'opportunité des poursuites. L'exposé des motifs du projet de loi considérait en effet clairement la transaction comme une alternative à la décision de classement sans suite.

Le procureur envisageant de recourir à cette procédure devait en informer le plaignant ou la victime identifiée et lui rappeler que la mise en mouvement de l'action publique faisait obstacle à la réalisation d'une transaction. On observera que cette information se limitait au principe du recours à la transaction et ne comportait pas de précision sur la somme que le procureur de la République envisageait de demander à la personne mise en cause.

Celle-ci était en revanche pleinement informée du montant de l'indemnité à verser au Trésor public pour réaliser la transaction. En effet, la transaction ne pouvait avoir lieu qu'avec son accord. L'intéressé disposait donc d'un délai d'un mois à compter de la notification de la proposition du procureur de la République pour faire connaître par écrit s'il acceptait ou refusait la transaction.

Au plus tôt trois mois après l'information donnée à la victime ou au plaignant sur le principe du recours à la procédure de transaction, le procureur de la République devait adresser un avis de transaction au service chargé du recouvrement. Le paiement de l'indemnité devait intervenir dans un délai de deux mois à compter de cet envoi.

La victime et le plaignant étaient alors avisés dudit paiement.

d) les effets de la transaction

Si le bénéficiaire de la transaction n'effectuait pas le paiement prévu dans les délais prévus, le procureur de la République pouvait exercer l'action publique.

Si, en revanche, la transaction était réalisée, elle emportait extinction de l'action publique et devait être inscrite pendant cinq ans au bulletin n° 1 du casier judiciaire (en vertu de l'article 774 du code de procédure pénale, ce bulletin n'est délivré qu'aux autorités judiciaires). Toutefois, si la victime n'avait pas été identifiée ou avisée de la procédure de transaction, elle conservait la possibilité de mettre en mouvement l'action publique.

En toute hypothèse, la réalisation de la transaction ne faisait pas échec aux droits de la partie civile d'exercer l'action civile devant le tribunal correctionnel.

Par ces effets, la transaction apparaissait donc davantage comme une sanction que comme un moyen d'assurer un dédommagement effectif de la victime. En particulier, la transaction aurait pu éteindre l'action publique alors même que son préjudice n'aurait pas été réparé.

2. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois a consacré de larges débats à la transaction en matière pénale, tant à l'occasion de l'examen du présent projet de loi que lors de sa journée d'auditions du 5 octobre dernier.

Elle considère que ce mode de gestion de l'action publique peut constituer une solution au problème de la délinquance urbaine sous réserve de l'entourer de garanties permettant de concilier les intérêts de la victime, les droits de la personne mise en cause et les intérêts de la société

Aussi vous propose-t-elle de rétablir l'article 22 du projet de loi afin d'insérer dans le code de procédure pénale une nouvelle section, comprenant les articles 48-1 à 48-7, relative à ce mode de gestion des poursuites pénales. L'assimilation terminologique de cette procédure avec la transaction pénale telle qu'elle existe actuellement lui apparaissant contestable, dans la mesure où celle-ci traduit un accord entre l'administration concernée et le contrevenant, votre commission des Lois vous propose d'intituler cette nouvelle section

«de la composition». Du latin *compositio* (accomodement, arrangement), cette appellation, définie par le grand Larousse de la langue française comme «*un accommodement entre deux ou plusieurs personnes qui acceptent de faire des concessions pour arriver à un compromis*», lui paraît adaptée au dispositif qu'elle vous propose.

- L'article 48-1 ouvre au procureur de la République la faculté de proposer une composition à une personne physique contre laquelle les éléments d'une enquête sont de nature à motiver l'exercice de poursuites.

Cette faculté est toutefois strictement encadrée : elle suppose que les faits ont été reconnus par la personne et que l'action publique n'a pas été mise en mouvement. Ainsi, une composition ne saurait faire obstacle à la saisine du tribunal si le procureur ou la partie civile a mis l'action publique en mouvement : elle constitue une alternative non pas au jugement mais au classement sans suite.

Par ailleurs, le procureur de la République ne pourra recourir à cette procédure que si celle-ci lui apparaît susceptible de mettre fin au trouble résultant de l'infraction, de prévenir son renouvellement et d'assurer, s'il y a lieu, la réparation du dommage causé à la victime.

- L'article 48-2 énumère limitativement les infractions pour lesquelles une composition pourra être proposée :

- violences ayant entraîné une ITT de plus de huit jours ;
- violences aggravées n'ayant pas entraîné une ITT de plus de huit jours ;
- appels téléphoniques malveillants ;
- menaces ;
- exhibition sexuelle ;
- abandon de famille ;
- vol simple ;
- filouterie ;
- détournement de gage ou d'objet saisi ;
- destruction ;
- menaces de destruction ;
- outrage.

- L'article 48-3 prévoit les modalités de notification de la proposition de composition au contrevenant et à la victime.

Cette notification pourra notamment être effectuée à l'occasion de la comparution de ces personnes devant le procureur de la République.

Par ailleurs, la victime pourra faire obstacle à la composition en engageant l'action publique. Elle pourra également, à la différence de ce que prévoyait le projet de loi initial, demander à ce que la composition soit subordonnée à la réparation de son préjudice ou à l'octroi de garanties suffisantes que cette réparation aura lieu.

- L'article 48-4 énonce les mesures susceptibles d'être prévues par la composition. Celles-ci pourront consister en une somme versée au Trésor –qui ne saurait excéder 50 000 francs– ou en une activité d'intérêt général. Cette dernière possibilité, que ne prévoyait pas le projet initial, permettra de faire bénéficier de la composition les personnes dépourvues de ressources suffisantes.

- L'article 48-5 prévoit la caducité de la composition lorsque les obligations résultant de celles-ci ne seront pas exécutées dans les délais impartis. On observera que ces obligations couvrent non seulement les mesures prévues par la composition mais également la réparation du dommage subi par la victime si celle-ci le demande. Leur exécution constituera une condition résolutoire : la composition ne pourra être acquise tant que la personne concernée ne l'aura pas effectuée mais ses effets rétroagiront à la date de l'acceptation de la proposition en cas d'exécution de ces obligations dans les délais impartis.

- L'article 48-6 préserve les droits de la victime qui n'aurait pas été identifiée ou n'aurait pas subordonné la composition à sa réparation en lui permettant, si une composition intervient, d'exercer l'action civile.

- L'article 48-7 prévoit la constitution d'un registre national des compositions afin de permettre d'identifier les délinquants habituels.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose donc par amendement de rétablir l'article 22 du projet de loi afin de prévoir que la composition constituera, dans les conditions ci-dessus énoncées, un mode de gestion des poursuites pénales.

CHAPITRE II

COMPÉTENCE DU JUGE UNIQUE EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

Article 24

(Art. 398 du code de procédure pénale)

Principe du juge unique pour le jugement de certains délits

Cet article a pour objet de modifier l'article 398 du code de procédure pénale afin de prévoir que le jugement de certains délits relèvera d'un juge unique.

Dans sa rédaction actuelle, cet article 398, qui pose en principe que le tribunal correctionnel est composé d'un président et de deux juges, permet au président du tribunal de grande instance de faire juger certains délits par un seul de ces magistrats.

Cette faculté, ouverte par la loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972, concerne actuellement, selon l'article 398-1 qui en dresse la liste limitative :

- les délits en matière de chèques ;
- les délits prévus par le code de la route, les atteintes involontaires à l'intégrité de la personne, les délits de fuite ainsi que les homicides involontaires causés à l'occasion de la conduite d'un véhicule ;
- les délits en matière de coordination des transports ;
- ceux prévus pour le code rural en matière de chasse et de pêche.

Sans remettre en question le principe selon lequel le jugement des délits relève d'une juridiction collégiale, le présent article 24 supprime le pouvoir d'appréciation dont dispose actuellement le président du tribunal : les jugements des délits énumérés par l'article 398-1 (dont l'article 25 propose par ailleurs d'étendre la liste) relèveraient d'un magistrat unique dès lors que les conditions posées par cette disposition seraient remplies.

Ce faisant, cette suppression mettrait fin à une situation jugée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans

une décision en date du 23 juillet 1975. Appelé à se prononcer sur l'extension de la faculté reconnue par l'article 398 au président du tribunal, il a en effet estimé que le principe d'égalité devant la justice faisait «*obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables et poursuivis pour les mêmes infractions soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes*». Or, en laissant à ce magistrat le soin de décider «*de manière discrétionnaire et sans recours*» de soumettre des délits à un juge unique, «*des affaires de même nature pourraient être jugées ou par un tribunal collégial ou par un juge unique, selon la décision du président de la juridiction*».

*

* *

C'est pourquoi, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 25

(Art. 398-1 du code de procédure pénale)

Délits jugés par un juge unique

Cet article a pour objet de compléter l'article 398-1 du code de procédure pénale qui fixe la liste des délits jugés à juge unique et de tirer à nouveau les conséquences de la décision précitée du Conseil constitutionnel.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 398-1 énumère les délits susceptibles d'être jugés par un juge unique, si le président du tribunal en décide ainsi. Elle précise néanmoins que le tribunal statue toujours collégalement lorsque le prévenu est en état de détention provisoire lors de sa comparution à l'audience (sauf lorsqu'il est saisi selon la procédure de la comparution immédiate).

Deux séries de modifications sont proposées sur ce point par le présent article 25 :

- une modification de conséquence dans la mesure où, conformément à l'article 24, le recours au juge unique pour les infractions concernées serait systématique. Toutefois, le tribunal statuerait toujours collégalement lorsqu'il serait saisi selon la procédure de comparution immédiate, lorsque le prévenu serait en

état de détention provisoire ou lorsque ces infractions seraient connexes à d'autres délits ;

• une modification de fond, dans la mesure où la liste des délits ainsi soumis à un juge unique serait substantiellement remaniée. Cette liste est retracée dans le tableau figurant ci-après.

DÉLITS APPELÉS À RELEVÉ D'UN JUGE UNIQUE

DISPOSITIONS CONCERNÉES	INFRACTIONS	PEINES D'EMPRISONNEMENT ET D'AMENDE ENCOURUES
Art. 66 et 69 du décret-loi du 30.10.1935	- retrait de la provision d'un chèque ou opposition à son paiement dans l'intention de porter atteinte aux droits d'autrui ; - émission de chèques en violation d'une injonction bancaire ou d'une interdiction judiciaire.	- cinq ans ; - 2.500.000 F.
- Code de la route - Art. 222-19, 222-20, 223-1 et 434-10 du code pénal	- tous les délits du code de la route ; - atteintes involontaires à l'intégrité de la personne, mise en danger d'autrui et délit de fuite lorsque ces infractions sont commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule.	- trois mois à six ans ; - de 25.000 à 600.000 F.
- Loi du 14-04-1992 - Ordonnance du 23-12-1958 - loi du 31-12-1975 - loi du 31-12-1992	Délits en matière de coordination des transports.	- trois mois, un an, trois ans (le plus souvent aucune peine d'emprisonnement prévue) ; - 25.000 ou 50.000 F ; - 600.000 F en cas de rémunération de transport routier de marchandises à un prix ne couvrant pas les charges légales.
Code rural	Délits en matière de chasse et de pêche.	- trois, quatre ou huit mois, deux ans ; - 25.000, 30.000, 50.000, 160.000 F.
Art. 222-11, 222-12 du code pénal	- Violences ayant entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours - violences aggravées	- trois ans ; - 300.000 F. - cinq ans ; - 500.000 F.

DISPOSITIONS CONCERNÉES	INFRACTIONS	PEINES D'EMPRISONNEMENT ET D'AMENDE ENCOURUES
Art. 222-13 du code pénal	- Violences n'ayant pas entraîné une incapacité totale de travail de plus de huit jours	- trois ou cinq ans ; - 300.000 F ou 500.000 F.
Art. 222-16 du code pénal	Appels téléphoniques malveillants	- un an ; - 100.000 F.
Art. 222-17 et 222-18 du code pénal	Menaces	- de six mois à cinq ans et de 50.000 F à 500.000 F selon les circonstances
Art. 222-32 du code pénal	Exhibition sexuelle	- un an - 100.000 F
Art. 227-3 et 227-4 du code pénal	Abandon de famille	- six mois à deux ans ; - 50.000 F à 100.000 F.
Art. 227-5 à 227-8 et 227-11 du code pénal	Atteintes à l'exercice de l'autorité parentale	- six mois à cinq ans ; - 50.000 F à 500.000 F.
Art. 311-3 du code pénal	Vol simple	- trois ans ; - 300.000 F.
Art. 311-4 du code pénal	Vol aggravé	- cinq ans ; - 500.000 F.
Art. 313-5 du code pénal	Filouterie	- six mois - 50.000 F
Art. 314-5 et 314-6 du code pénal	Détournement de gage ou d'objet saisi	- trois ans - 2.500.000 F
Art. 322-1 à 322-4 du code pénal	Destruction de bien	- deux à cinq ans ; - 25.000 F à 500.000 F.
Art. 322-12 à 322-14 du code pénal	Menaces de destruction, de dégradation ou de détérioration et fausses alertes	- six mois à trois ans ; - 50.000 F à 300.000 F.
Art. 433-5 du code pénal	Outrage	- six mois ; - 50.000 F.
Art. 511-5 du code pénal	Séances à animaux	- six mois ; - 50.000 F
Art. L. 628 du code de la santé publique	Usage de stupéfiants	- un an ; - 25.000 F
Art. 32-2° du décret-loi du 18.04.1939	Port d'armes de la sixième catégorie	- trois ans ; - 25.000 F

Votre rapporteur s'est interrogé sur les critères qui ont présidé au choix des infractions transférées à un magistrat unique. Il résulte des informations qui lui ont été fournies par la Chancellerie que quatre critères ont présidé à la sélection des délits retenus :

- la gravité de la peine encourue, chaque délit ainsi transféré à un juge unique étant passible d'un maximum de cinq ans d'emprisonnement ;

- la simplicité de l'infraction considérée, chacun desdits délits étant composé d'un seul élément matériel;

- le caractère répétitif du contentieux afférent à ces délits, la quasi-totalité d'entre eux appartenant aux trente infractions constituant à elles seules 70 % du contentieux pénal ;

- la gravité de la peine prononcée en pratique, les décisions d'emprisonnement ferme étant, pour les délits en question, largement minoritaires. Ainsi, pour se limiter aux six infractions le plus fréquemment sanctionnées, l'emprisonnement représente :

- 9 % du total des condamnations pour les vols simples ;

- 28 % pour le recel ;

- 26 % pour les blessures volontaires ;

- 20 % pour les destructions simples ;

- 41 % pour les vols avec effraction ;

- 11 % pour les délits de fuite.

Par ailleurs, la durée moyenne d'emprisonnement ferme prononcée pour les infractions concernées (exception faite du vol avec violence) ne dépasse pas 7,3 mois.

Chaque infraction transférée au juge unique par le projet de loi présente au moins trois (et souvent quatre) des critères «positifs» ci-dessus énoncés, à savoir :

- une peine encourue inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement ;

- une peine moyenne prononcée inférieure à huit mois ;

- une infraction caractérisée par un seul élément matériel.

Votre commission des Lois constate que les dispositions du présent article devraient permettre à la justice de juger plus rapidement des affaires qui ne posent guère de difficultés.

Aussi a-t-elle accepté le principe du transfert à un magistrat unique de certaines affaires.

S'agissant des infractions concernées par ce transfert, votre commission des Lois n'exclut pas a priori de donner un avis favorable à certains amendements tendant à en réduire le champ.

Elle vous propose néanmoins d'inclure dans les compétences du juge unique l'ensemble des délits liés aux atteintes à l'exercice de l'autorité parentale et non seulement certains d'entre eux.

Elle estime par ailleurs utile d'intégrer le recel simple dans la liste des infractions appelées à relever d'un magistrat unique afin que l'auteur d'un vol et son receleur puissent jugés conjointement.

* *

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article modifié par trois amendements tendant à corriger une erreur dans le décompte d'alinéas, par un amendement opérant une rectification de référence et par deux amendements prévoyant de confier à un magistrat unique l'ensemble des délits liés aux atteintes à l'exercice de l'autorité parentale et les affaires de recel simple.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS TENDANT À LIMITER LA PROCÉDURE DE JUGEMENT EN L'ABSENCE DU PRÉVENU

Article 26

(art. 410-1 du code de procédure pénale)

Délivrance d'un mandat d'amener par le tribunal devant lequel le prévenu ne comparait pas

Cet article a pour objet d'insérer dans le code de procédure pénale un article 410-1 autorisant le tribunal correctionnel devant lequel le prévenu ne comparait pas à ordonner le renvoi de l'affaire et à décerner mandat d'amener.

Cet article participe du souci de limiter le nombre de jugements rendus en l'absence du prévenu dont l'importance conduit à une surcharge de travail pour les magistrats et les auxiliaires de justice.

1. Le droit en vigueur

Afin de tenir compte du principe fondamental, particulièrement en matière pénale, de la contradiction, l'article 487 du code de procédure pénale dispose que, sauf exception, toute personne régulièrement citée devant le tribunal correctionnel qui ne comparait pas au jour et à l'heure fixés par la citation est jugée par défaut ; l'article 489 précise que le jugement par défaut est non avenu dans toutes ses dispositions si le prévenu forme opposition à son exécution (celui-ci pouvant toutefois limiter cette opposition aux dispositions civiles du jugement).

Le code de procédure pénale prévoit cinq hypothèses en vertu desquelles, par dérogation au principe selon lequel le tribunal doit statuer en présence du prévenu, celui-ci est réputé jugé contradictoirement nonobstant sa non-comparution :

- défaut d'excuse reconnue valable par le tribunal (article 410) ;
- connaissance par le prévenu de la citation régulière le concernant, bien que celle-ci n'ait pas été faite à personne (article 410) ;
- demande du prévenu à être jugé en son absence s'il est cité pour une peine d'amende ou une peine d'emprisonnement inférieure à deux années (article 411) ou si le débat sur le fond ne doit pas être abordé (article 414) ;
- représentation à l'audience de la personne civilement responsable par un avocat (article 415) ;
- impossibilité de comparution du prévenu en raison de son état de santé, sous réserve qu'il existe des raisons graves de ne pas différer le jugement et que le prévenu ait été préalablement entendu à son domicile ou à son lieu de détention par un magistrat commis à cet effet (article 416).

En dehors de ces cinq hypothèses, l'absence du prévenu conduit à un jugement par défaut et donc susceptible d'opposition.

2. Le dispositif du projet de loi

Le dispositif du projet de loi, qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, consiste à autoriser, dans certaines circonstances, le tribunal correctionnel à décerner mandat d'amener afin de permettre la comparution du prévenu sous réserve du respect de plusieurs conditions.

a) les circonstances dans lesquelles le tribunal pourrait décerner mandat d'amener

La possibilité pour le tribunal correctionnel de décerner mandat d'amener est subordonnée à la réunion de trois conditions.

En premier lieu, il convient que le prévenu ait été «*convoqué dans les conditions prévues à l'article 410, premier alinéa*», du code de procédure pénale. Cette exigence (quoique posée en termes

quelque peu ambigus puisque l'article 410 n'utilise pas le terme «convocation» l'expression «citation régulière») couvre deux hypothèses :

- ou bien, le prévenu a été régulièrement cité à personne ;
- ou bien, n'ayant pas été cité à personne, il a eu connaissance de la citation délivrée par huissier à une personne résidant au domicile du prévenu ou déposée en mairie.

Ainsi, en tout état de cause, on ne saurait envisager la délivrance d'un mandat d'amener à l'égard d'une personne qui n'aurait pas eu connaissance de sa citation.

En deuxième lieu, il convient bien entendu que le prévenu ne comparaisse pas. Cette circonstance ne signifie pas pour autant que tout défaut de comparution autorisera le tribunal à délivrer mandat d'amener. En effet, l'article 410, premier alinéa, envisageant l'hypothèse où le prévenu absent a fourni une excuse reconnue valable par le tribunal, le renvoi à cette disposition signifie que cette exigence liée à la non-comparution du prévenu doit s'entendre comme visant son absence injustifiée.

Enfin, le mandat d'amener ne pourra être décerné que lorsque la peine encourue sera supérieure ou égale à deux années d'emprisonnement. Cette exigence tient au fait que, en-dessous de ce quantum, le prévenu peut demander à être jugé en son absence.

b) les conditions d'exécution du mandat d'amener

Lorsque les trois conditions ci-dessus énoncées seront remplies, le tribunal pourra, selon le projet de loi, ordonner le renvoi de l'affaire et, par décision spéciale et motivée, décerner mandat d'amener.

Le prévenu arrêté en vertu de ce mandat devra être conduit dans les vingt-quatre heures devant le procureur de la République qui procèdera immédiatement à son interrogatoire d'identité. Le prévenu sera ensuite conduit à la maison d'arrêt la plus proche du lieu d'arrestation. S'il est trouvé à plus de 200 kilomètres du siège de la juridiction qui a délivré mandat d'amener, il sera conduit devant le procureur de la République du lieu d'arrestation.

Le prévenu doit comparaître devant le tribunal correctionnel «dès que possible et au plus tard avant l'expiration du

troisième jour à compter de son arrivée à la maison d'arrêt du siège de cette juridiction, faute de quoi il est mis en liberté d'office».

Le tribunal pourra décider la mise en détention provisoire ou le placement sous contrôle judiciaire du prévenu jusqu'à l'audience de jugement.

3. La position de votre commission des Lois

Le projet de loi ne propose aucune extension des exceptions au principe selon lequel tout prévenu doit être jugé en sa présence. Il vise en effet à limiter les hypothèses de jugements rendus en l'absence du prévenu en s'attaquant au problème en amont : réduire les cas de non-comparution.

Ainsi votre commission approuve-t-elle l'esprit général du présent article 26.

Elle considère toutefois nécessaire de réduire au strict minimum la durée pendant laquelle la personne visée par le mandat d'amener décerné par le tribunal pourra être détenue. Or, dans l'hypothèse où celle-ci se trouverait à plus de 200 kilomètres du siège de cette juridiction, sa détention pourrait atteindre neuf jours (vingt-quatre heures pour sa présentation au procureur de la République, cinq jours pour son transfèrement et trois jours pour sa comparution).

Cette durée maximale peut certes être considérée comme raisonnable dans la mesure où la personne concernée encourt une peine de plus de deux ans d'emprisonnement et où, par hypothèse, elle a refusé sans motif valable de se rendre à l'audience.

Il apparaît toutefois qu'elle pourrait être limitée dans les cas où le transfèrement du prévenu serait effectué dès son arrestation.

Ainsi, lorsque le mandat d'amener est délivré par un juge d'instruction, la personne concernée peut, si elle est arrêtée à plus de 200 kilomètres, donner son accord pour être présentée audit juge dans les vingt-quatre heures.

La même faculté pourrait lui être ouverte dans l'hypothèse d'un mandat d'amener décerné par le tribunal correctionnel.

Si la personne visée par ce mandat était arrêtée à plus de 200 kilomètres du siège de la juridiction, elle pourrait alors comparaître dans des vingt-quatre heures soit devant le procureur de

la République du lieu de l'arrestation, soit, si elle en était d'accord, devant celui du siège du tribunal. Dans ce dernier cas, le prévenu ne serait pas concerné par le délai de cinq jours prévu pour son transfèrement et la durée maximale de sa détention passerait de neuf jours (1 + 5 + 3) à quatre jours (1 + 3).

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article modifié par un amendement d'ordre terminologique et par un amendement prévoyant que, s'il en est d'accord, le prévenu visé par le mandat d'amener décerné par le tribunal et arrêté à plus de 200 kilomètres du siège de celui-ci pourra être présenté au procureur de la République exerçant dans le ressort du tribunal.

Articles 27 et 28

(art. 557 et 558 du code de procédure pénale)

Conditions de délivrance des exploits d'huissier

Ces articles ont pour objet de modifier les articles 557 et 558 du code de procédure pénale relatifs aux citations à comparaître délivrés par exploit d'huissier lorsque celui-ci ne trouve pas le prévenu à son domicile.

L'article 557 envisage l'hypothèse où la copie de l'exploit a été remise à une personne autre que le prévenu résidant à son domicile.

L'article 558 envisage l'hypothèse où, l'huissier n'ayant trouvé personne au domicile de l'intéressé, il dépose la copie à la mairie, après avoir vérifié l'exactitude du domicile de celui-ci.

Dans les deux cas, l'huissier doit informer sans délai l'intéressé de cette remise par lettre recommandée avec avis de réception. La signature par ce dernier de cet avis fait alors produire à l'exploit remis à domicile ou en mairie les mêmes effets que s'il avait été délivré à personne.

Les articles 27 et 28 du projet de loi prévoient d'insérer un nouvel alinéa au sein de chacun de ces deux articles afin de permettre à l'huissier d'informer l'intéressé de la remise de l'exploit par simple

lettre accompagné d'un récépissé. Le renvoi par voie postale ou le dépôt à l'étude de l'huissier de ce récépissé revêtu de la signature du destinataire feront alors produire à l'exploit remis à domicile ou en mairie les mêmes effets que l'exploit remis à personne.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter ces deux articles sans modification.

Article 29

(art. 560 du code de procédure pénale)

Recherche de l'adresse d'un prévenu par le procureur de la République

Cet article a pour objet de modifier l'article 560 du code de procédure pénale.

Dans sa rédaction actuelle, cette disposition prévoit les modalités d'information de la personne appelée à comparaître dans deux séries d'hypothèses :

- lorsque, l'exploit d'huissier ayant été remis à son domicile ou déposé en mairie, il n'est pas établi que l'intéressé a reçu la lettre recommandée l'avisant de ce dépôt ;
- lorsque, le domicile et la résidence de l'intéressé étant inconnus, l'exploit a été délivré du parquet.

Dans ces deux cas, l'article 560 autorise le procureur de la République à requérir un officier ou agent de police judiciaire afin de rechercher l'adresse de l'intéressé. Si ce dernier est découvert, l'officier ou agent de police judiciaire lui donne connaissance de l'exploit, lequel produit alors les mêmes effets que s'il avait été délivré à personne.

L'article 29 propose de compléter ce dispositif en ajoutant deux alinéas à l'article 560 destinés à renforcer les moyens dont dispose le procureur de la République.

Il autorise celui-ci à donner l'ordre à la force publique de rechercher l'intéressé, cet ordre de recherche pouvant être maintenu si celui-ci n'a pas été découvert avant la date fixée pour l'audience.

Il lui permet également de requérir de toute administration, entreprise ou organisme de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative la communication des renseignements en sa possession aux fins de déterminer l'adresse du domicile ou de la résidence du prévenu, et ce sans que le secret professionnel puisse lui être imposé. Cette faculté s'inspire directement de celle reconnue au procureur de la République par l'article 40 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution pour rechercher l'adresse d'un débiteur défaillant.

Si l'intéressé était découvert avant la date fixée pour l'audience, le procureur de la République en serait immédiatement avisé et pourrait lui adresser une copie de l'exploit par un officier ou agent de police judiciaire. Cette notification vaudrait alors signification à personne.

En cas de découverte de l'intéressé après la date fixée pour l'audience, le procureur de la République pourrait lui notifier une convocation en justice.

*

* *

Votre commission des Lois approuve le souci de renforcer les pouvoirs du procureur de la République aux fins de rechercher les personnes faisant l'objet d'une citation à comparaître et d'éviter en conséquence que l'impossibilité de les retrouver fasse obstacle au bon fonctionnement de la justice.

Elle considère néanmoins que la possibilité pour ce magistrat de requérir de tout organisme soumis à l'autorité administrative des renseignements sans que puisse lui être opposé le secret professionnel doit être conciliée avec la confidentialité des informations données dans le cadre d'une étude statistique.

Aussi, votre commission estime-t-elle nécessaire de préciser que le procureur de la République ne pourra obtenir communication des renseignements visés par l'article 6 de la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. On rappellera que cette disposition pose en principe le caractère confidentiel, pendant une durée de cent ans, des renseignements individuels figurant sur des questionnaires destinés à des travaux statistiques et *« ayant trait à la vie personnelle et*

familiale et d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé».

Votre commission des Lois vous propose en conséquence d'adopter cet article modifié par un **amendement de coordination** ainsi que par un **amendement tendant à préserver le secret des informations données dans le cadre d'une enquête statistique.**

CHAPITRE IV

ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION

SECTION 1

Conversion des peines d'emprisonnement ferme égales ou inférieures à six mois en peines d'emprisonnement avec sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général

Article 30

(art. 132-57, 733-1 et 747-2 du code de procédure pénale)

Extension de la procédure de conversion

Le 1er janvier 1984 entraînent en vigueur les dispositions de la loi du 10 juin 1983 créant le travail d'intérêt général (TIG).

A l'issue de dix années d'application de ces dispositions, le Gouvernement a souhaité donner un nouvel essor à cette intéressante alternative à l'incarcération, dont il est apparu qu'elle donnait généralement satisfaction, tant du point de vue de la sanction –le travail d'intérêt général demeure une peine effective–, que de celui de la limitation des courtes peines, auxquelles le TIG se substitue relativement aisément.

Cet effort s'inscrit dans un cadre défini par référence aux enseignements tirés de l'expérience : les statistiques de la Chancellerie montrent ainsi que le travail d'intérêt général n'est pas tenu pour réellement applicable par les juridictions pour certains types d'infractions : il en est ainsi, notamment, de l'usage de stupéfiants –à raison de la situation psychologique et sanitaire de la

majeure partie des délinquants- ou des infractions à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France -à raison du prononcé fréquent d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire ou d'arrêtés de reconduite à la frontière susceptibles d'être exécutés rapidement-.

Le travail d'intérêt général reste en revanche largement employé dans le cas d'infractions contre les biens (le vol et le recel représentent 2/3 des condamnations), les infractions routières (12 % des condamnations) et les infractions contre les personnes (id.).

La nécessité d'un élargissement des mécanismes de conversion d'une peine d'emprisonnement en peine de travail d'intérêt général s'est dégagée progressivement.

Cette conversion est aujourd'hui possible dans le seul cas où le prévenu est absent à l'audience : en effet, le consentement de l'intéressé étant requis pour toute condamnation à un TIG (du fait de la prohibition du travail forcé), celle-ci ne peut être prononcée par défaut ; il est donc logique que dans l'hypothèse où le condamné est ultérieurement arrêté ou se présente spontanément à l'autorité judiciaire, celle-ci puisse, le cas échéant, lui proposer un travail d'intérêt général auquel il pourra consentir.

Une telle conversion est en revanche impossible lorsque la personne concernée a été présente à l'audience et a pu, par exemple, refuser un TIG : or le condamné peut envisager de changer d'avis, et il y a lieu de tenir compte de cet avis. Largement mise en oeuvre, une telle faculté peut également permettre de parvenir à une limitation effective des courtes peines et à la réduction corrélative de la population pénitentiaire des maisons d'arrêt les plus chargées.

Le principe de l'extension de la procédure de conversion au cas du condamné présent à l'audience est fixé par le présent article 30 du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions.

Dans sa version initiale, celui-ci prévoyait également de confier la responsabilité de l'ensemble des procédures de conversion au juge de l'application des peines, en lieu et place de la juridiction de jugement.

L'Assemblée nationale n'a pas accepté cette seconde proposition et a procédé à une réécriture de l'article afin d'en limiter la portée à la simple extension de la procédure de conversion.

*

* *

Comme l'Assemblée nationale, votre commission des Lois croit qu'il est plus sage d'en rester à la simple extension de la procédure de conversion, sans bouleverser, à l'occasion de la discussion du présent texte, les règles de compétence aujourd'hui applicables dans ce domaine.

Aussi vous propose-t-elle d'adopter le présent article dans sa rédaction résultant des travaux de l'Assemblée nationale.

SECTION 2

Libération conditionnelle des condamnés à des peines d'emprisonnement égales ou inférieures à un an et des condamnés étrangers

Article 31

(art. 729 et 730 du code de procédure pénale)

Décision sur la libération conditionnelle

Conformément aux orientations présentées dans ce domaine par le rapport annexé au projet de loi de programme, cet article prévoyait, dans sa version d'origine, une importante refonte du régime de la libération conditionnelle.

Alors que celle-ci n'est aujourd'hui possible qu'à l'expiration de la moitié de la période d'incarcération, l'article proposait qu'elle puisse être désormais décidée dès le prononcé de la condamnation, dans le cas des peines égales ou inférieures à un an d'emprisonnement.

Seconde alternative à l'incarcération proposée par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, cette disposition apparaissait guidée –davantage que la précédente, plus largement inspirée par les mérites intrinsèques d'un réel substitut à l'emprisonnement, le travail d'intérêt général– par le souci d'un désengorgement rapide du parc pénitentiaire.

L'Assemblée nationale n'a pas accepté cette innovation et a supprimé l'article. Elle a considéré que cette règle nouvelle remettait en cause le principe même de la condamnation, celle-ci

apparaissant à même d'être anéantie le lendemain même de son prononcé.

*

* *

Ainsi que l'a exposé l'Assemblée nationale, la mesure proposée apparaît soulever une réelle difficulté de principe en ce qu'elle semble incompatible, par son caractère absolu, avec la condamnation.

Aussi, votre commission des Lois la croit-elle, comme l'Assemblée nationale, peu acceptable en l'état.

Pour cette raison, votre commission des Lois vous propose de ne pas rétablir cet article.

Article 32

(art. 792 du code de procédure pénale)

Condamnés étrangers

Rapportée à l'effectif total des personnes en détention, la part des détenus étrangers s'établit aujourd'hui à 15 000 détenus environ, soit 30 % de cet effectif. Ces condamnés purgent pour une partie d'entre eux (1 500 environ) une peine liée à la seule infraction d'entrée ou de séjour irrégulier sur le territoire national, les autres étant détenus pour d'autres infractions. Une proportion importante de ces condamnés (dont la quantité exacte n'est toutefois pas connue avec certitude eu égard aux limites de l'appareil statistique) voient leur condamnation assortie d'une mesure d'interdiction du territoire ou font l'objet d'une décision d'éloignement prononcée par l'autorité administrative.

Parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une mesure de libération conditionnelle et qu'un pays d'accueil a été déterminé, plusieurs de ces détenus apparaissent susceptibles de voir cette mesure rapidement exécutée ; leur nombre, difficile à évaluer dans la mesure où toute décision de libération conditionnelle ne peut être décidée qu'après un examen au cas par cas, avoisinerait toutefois, selon la Chancellerie, 1 000 à 1 500 détenus, trois fois plus en flux annuel.

Aussi, le présent article propose-t-il un aménagement de ce régime dès lors qu'est en cause un détenu étranger : il prévoit, d'une part, que lorsqu'un étranger condamné à une peine privative de liberté est l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou d'extradition, sa libération conditionnelle est subordonnée à la condition que cette mesure soit exécutée (c'est-à-dire ne peut intervenir que pour l'exécution de ladite mesure). Il dispose, d'autre part, que cette libération peut être décidée sans le consentement de l'intéressé.

Cette dernière disposition fait exception à la règle prévue par l'article D 531 du code de procédure pénale qui dispose que *« tout condamné a la faculté de refuser son admission à la libération conditionnelle, en sorte que les mesures et les conditions particulières qu'elle comporte à son égard ne peuvent s'appliquer sans son consentement »*

L'article soulève, plus largement, le difficile problème de l'incarcération des détenus étrangers dont la condamnation est assortie d'une mesure d'éloignement.

Ce problème a été évoqué lors de la dernière session d'automne par notre collègue Guy Cabanel dans son avis présenté au nom de votre commission des Lois sur les crédits affectés à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 1994.

Il est certain que les fautes qui ont fondé la condamnation de ces détenus doivent être sanctionnées. Dans le cas de condamnations à des courtes peines, la question de l'utilité d'une incarcération est cependant posée.

Aussi l'insertion proposée de dispositions nouvelles facilitant, après un temps légal de détention, l'exécution des mesures d'éloignement concernant le condamné se révèle-t-elle une utile mesure. Celle-ci mesure apparaît toutefois devoir être complétée par le développement d'accords bilatéraux de transfèrement, accords aux termes desquels le détenu purge sa peine dans le pays dont il est le ressortissant.

Ces accords ne figurent, certes, que rarement au rang des priorités des Etats concernés et, de fait, la France n'a pu en conclure qu'un nombre limité. C'est ainsi que ne sont en vigueur à ce jour que 19 conventions bilatérales engageant la France dans ce domaine auxquelles s'ajoute une convention du Conseil de l'Europe liant les Etats membres sur ce point.

Ces difficultés sont donc réelles ; il apparaît toutefois souhaitable de poursuivre l'effort engagé dans ce domaine.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

CHAPITRE V

ACCÉLÉRATION DU RECOUVREMENT DES AMENDES

Articles 33 et 34

(art. 707-1 et 707-2 du code de procédure pénale)

Paiement de l'amende dans les dix jours du jugement

Ces articles, qui ont pour objet d'insérer dans le code de procédure pénale des articles 707-1 et 707-2 afin d'accélérer le recouvrement des amendes, ont été largement vidés de leur substance par l'Assemblée nationale.

1. Le dispositif du projet de loi initial

La rédaction proposée pour l'article 707-1 par l'article 33 du projet de loi initial permettait à une personne condamnée à une peine d'amende en matière correctionnelle ou de police de bénéficier d'une réduction de 20 % de son montant sous réserve de s'en acquitter dans les dix jours suivant la date du jugement.

L'intéressé pouvait toutefois obtenir, sur sa demande, restitution des sommes versées en cas d'exercice d'une voie de recours contre les dispositions pénales dudit jugement.

En conséquence, l'article 707-2, tel que le proposait l'article 34, chargeait le président du tribunal d'informer le condamné de cette faculté d'obtenir une réduction du montant de

l'amende et de lui indiquer que son paiement ne faisait pas obstacle à l'exercice des voies de recours.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait initialement proposé la suppression des articles 33 et 34, estimant, ainsi que l'a précisé son rapporteur en séance publique, que le fait d'*accorder une réduction de 20 % à la personne condamnée qui s'acquitte immédiatement de l'amende revient tout de même à donner une prime aux gens qui ont les moyens de le faire*.

Le texte tel qu'il a été adopté par les députés sur ce point résulte en définitive d'un amendement du Gouvernement prévoyant l'adoption des articles 33 et 34 amputés des dispositions relatives à la réduction de 20 %.

Cette rédaction de compromis était considérée comme susceptible de répondre aux inquiétudes manifestées par la commission des Lois de l'Assemblée nationale tout en permettant aux personnes le désirant de s'acquitter du montant de l'amende sans attendre que le jugement soit devenu définitif.

3. La position de votre commission des Lois

Votre commission des Lois s'interroge sur la portée d'un dispositif qui se limite à autoriser la personne condamnée à une amende à s'en acquitter avant même que le jugement devienne exécutoire.

S'il est exact que, en l'état actuel du droit, cette possibilité n'est pas ouverte à la personne concernée, son introduction au sein du code de procédure pénale devrait avoir des conséquences pratiques pour le moins limitées. Il y a en effet fort à penser que, en dépit de cette faculté, les personnes condamnées à une amende attendront que la décision devienne exécutoire pour s'en acquitter.

Compte tenu de ces considérations, votre commission des Lois a estimé que l'intérêt des articles 33 et 34 résidait dans l'abattement de 20 % prévu par le texte initial. Aussi s'est-elle

trouvée placée devant l'alternative suivante : supprimer ces deux articles ou proposer le rétablissement de cette réduction.

La réduction de 20 % du montant d'une amende lorsque celle-ci est payée dans un délai rapide lui paraissant de nature à accélérer le recouvrement des amendes sans pour autant supprimer leur caractère punitif, elle vous propose de la rétablir au sein de l'article 33 et de supprimer, en conséquence, l'article 34.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 33 modifié par un amendement tendant à prévoir une réduction de 20 % du montant des amendes payées dans les dix jours suivant le jugement de condamnation et de supprimer, par coordination, l'article 34.

CHAPITRE VI

CONVOCATION EN JUSTICE DES MINEURS DÉLINQUANTS ET PRÉROGATIVES DES JUGES DES ENFANTS

Article 35

(art. 5 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945)

Convocation en justice des mineurs

Cet article est le premier des trois articles du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions se rapportant au problème de l'enfance délinquante.

L'un des soucis prioritaires des services de la protection judiciaire de la jeunesse et des juges des enfants dans ce domaine est de parvenir à un traitement rapide des actes de délinquance commis par des mineurs, tant du point de vue de la sanction que de celui des mesures d'assistance éducative.

Ce souci, qui était énoncé par une circulaire du 15 octobre 1991, est réaffirmé par le rapport annexé au projet de loi de programme et l'exposé des motifs du projet de loi relatif à

l'organisation des juridictions. En effet, plus encore que dans le cas d'infractions commises par des adultes, le jugement trop tardif d'actes de délinquance commis par des mineurs perd largement toute signification.

Aussi le présent article se propose-t-il de développer la pratique dite du «*rendez-vous judiciaire*», déjà expérimentée avec succès, et empiriquement, dans plusieurs ressorts, et reproduite des dispositions de l'article 390-1 du code de procédure pénale relatif à la citation des personnes majeures. L'article propose sur ce point le dispositif suivant :

- sur instruction du procureur de la République, l'officier ou l'agent de police judiciaire remet au mineur une convocation à comparaître devant le juge des enfants en vue de sa mise en examen ; il s'agit là d'une différence majeure avec les règles actuelles, puisqu'aujourd'hui le mineur n'est convoqué que par une citation qui lui est adressée indépendamment des actes de procédure accomplis au moment de son interpellation et, bien souvent, des mois après ;

- la convocation doit énoncer les faits reprochés, le texte de loi qui les réprime, le nom du juge saisi, la date et le lieu de l'interrogatoire de première comparution ;

- la convocation est notifiée aux parents, au tuteur, à la personne ou au service auquel le mineur est confié.

*

* *

Ce dispositif, par sa simplicité et sa cohérence, reçoit le plein accord de votre commission des Lois qui vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 36

Pouvoirs du juge des enfants statuant seul

Cet article poursuit un double objectif :

- par la réécriture de l'article 8 de l'ordonnance du 2 février 1945 *relative à l'enfance délinquante* : il se

propose d'énumérer selon une rédaction plus ordonnée les pouvoirs du juge des enfants agissant seul ;

- par l'insertion d'une 5° et d'un 6° nouveaux : il tend, par ailleurs, à attribuer au juge des enfants statuant en matière pénale une compétence nouvelle, celle de placer le mineur sous protection judiciaire pendant cinq années au plus ou de le placer dans une institution ou un établissement spécialisés.

Cette dernière disposition ne constitue cependant qu'une innovation limitée : aujourd'hui, en effet, le juge des enfants dispose d'une même compétence dans le domaine de l'assistance éducative : les dispositions des articles 375 et suivants du code civil –issus d'une ordonnance du 23 décembre 1958 modifiée– l'autorisent à décider de cette mesure dans le cas où il estime le mineur en situation de danger. Or, bien souvent, le mineur délinquant peut être considéré comme un mineur en danger.

La disposition proposée à notre délibération apparaît toutefois utile à un double titre :

- elle opère un partage plus satisfaisant que ne le propose le droit actuel entre les compétences du juge agissant seul –en charge des mesures pénales les plus immédiates ou les moins lourdes– et celles du tribunal –compétent pour décider des mesures les plus graves, pour lesquelles la collégialité apparaît souhaitable– ;

- elle tend à priver de sa raison d'être la pratique actuelle dite du «double dossier». Cette pratique, aujourd'hui largement mise en oeuvre, consiste pour le juge des enfants qui estime opportun de décider du placement d'un mineur délinquant à ouvrir à son sujet un dossier en assistance éducative.

Or, cette pratique n'est satisfaisante ni intellectuellement –puisqu'elle tend à traiter sur le fondement des articles 375 et suivants du code civil le cas du mineur délinquant qui devrait relever prioritairement des dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945– ni pratiquement –dès lors qu'elle génère une gestion lourde de la situation du mineur par l'ouverture de deux dossiers–.

Il est à relever que pour ces différentes raisons, les juges des enfants réclamaient depuis longtemps cette mesure.

*

* *

Votre commission des Lois se montre favorable à cette disposition de simplification. Aussi vous propose-t-elle de l'adopter sans modification.

Il est à préciser que les établissements visés par le 6° de l'article 8 de l'ordonnance tel que résultant du présent article ne sont pas les seuls établissements *stricto sensu* mentionnés par les articles 15 et 16 de l'ordonnance, mais aussi les institutions et internats cités par ces mêmes articles, l'ensemble ayant fait l'objet d'une nouvelle nomenclature de caractère réglementaire, non reprise encore à ce jour dans l'ordonnance.

Article 37

(art. 10 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945)

Mesure de garde du mineur ordonnée jusqu'à sa comparution devant le tribunal pour enfants

Le mineur délinquant peut faire l'objet, aux termes de l'article 10 de l'ordonnance du 2 février 1945, et jusqu'à sa comparution devant le tribunal pour enfants, d'une mesure de garde décidée par le juge des enfants ou le juge d'instruction.

L'article 10 prévoit *in fine* que cette mesure est toujours révocable.

Le présent article a pour objet de remanier cette dernière disposition :

- afin de prévoir que la mesure peut être révoquée *ou modifiée*, précision utile dès lors qu'il peut être opportun, sans révoquer la mesure, d'en changer la nature (placement, remise à la famille, etc...);

- afin de donner compétence dans ce domaine au seul juge des enfants, y compris dans le cas où la mesure émane du juge d'instruction, dès lors que ce dernier est dessaisi au jour où il transmet le dossier au tribunal pour enfants ; le juge des enfants étant, en revanche, en charge du suivi d'ensemble du jeune et siège, pour cette raison, au sein du tribunal, il apparaît rationnel de lui confier cette mission exclusive sur la garde.

*

* *

Votre commission des Lois se montre favorable à cette disposition et vous propose donc d'adopter cet article **sans modification.**

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 37 bis

(art. 100-7 du code de procédure pénale)

Interceptions de correspondances téléphoniques sur la ligne d'un parlementaire

Cet article, inséré dans le projet de loi par l'Assemblée nationale à la suite d'une initiative du président Pierre Mazeaud, ajoute un alinéa à l'article 100-7 du code de procédure pénale.

Dans sa rédaction actuelle, cet article 100-7 interdit, à peine de nullité de l'instruction, les interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications sur une ligne dépendant du cabinet d'un avocat ou de son domicile sans que le bâtonnier en soit informé par le juge d'instruction.

L'alinéa inséré dans cet article par le présent article 37 bis prévoit que ces interceptions ne pourront avoir lieu sur la ligne d'un député ou d'un sénateur sans que le président de l'Assemblée à laquelle il appartient en soit informé par le juge d'instruction.

Ainsi que l'a expliqué notre collègue Pierre Mazeaud, une telle disposition ne doit pas s'analyser en une mesure de protection ni empêcher la mise sur écoute d'un parlementaire comme de tout autre citoyen. Elle vise en effet à prévoir l'information du président de l'assemblée intéressée afin que celui-ci puisse demander les raisons et la durée des écoutes. Elle doit surtout jouer un rôle dissuasif en empêchant la mise sur écoute sauvage d'un parlementaire qui « *en raison non pas de sa profession, mais de son mandat, n'est pas tout à fait n'importe qui* ».

*

* *

Votre commission des Lois partage l'analyse du président Mazeaud. Bien que ne reposant pas sur le même fondement dans la mesure où l'une a pour objet de protéger le secret professionnel alors que l'autre vise à assurer l'indépendance des élus de la Nation, le parallélisme entre l'information du bâtonnier et celle du président d'une assemblée parlementaire lui paraît justifié. En effet, dans un cas comme dans l'autre, cette information a pour but de jouer un rôle dissuasif.

Elle observe par ailleurs que le président de l'Assemblée informé de la mise sur écoute devra garder confidentielle cette mesure afin de respecter le secret de l'instruction.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES À LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Article 38

(Art. L. 3-1 à L. 3-3 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel)

Exécution des décisions des juridictions administratives de premier et second degrés

Cet article introduit dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel trois articles novateurs L. 3-1 à L. 3-3.

Ceux-ci prévoient que les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, saisis de conclusions en ce sens, tirent eux-mêmes et immédiatement les conséquences de leurs décisions en prescrivant les mesures d'exécution qui en découlent ou en enjoignant à l'administration de prendre une nouvelle décision dans un délai qu'ils déterminent (article L. 3-1).

Dans un deuxième temps, à défaut d'exécution d'un tel jugement ou arrêt devenu définitif, le requérant peut leur demander de prononcer une astreinte (article L. 3-2).

Plus généralement, l'exécution, le cas échéant sous astreinte, de tout jugement ou arrêt devenu définitif relèvera désormais de la juridiction l'ayant rendu. Ceux qui seront frappés d'appel relèveront de la juridiction d'appel. Le renvoi de la demande d'exécution au Conseil d'Etat sera toutefois possible (article L. 3-3).

L'article 38 propose au législateur de poursuivre la démarche qui a été engagée dans plusieurs directions, tant pour accroître les pouvoirs du juge administratif face à son refus de répondre aux demandes du justiciable de le voir prononcer des injonctions à l'égard de l'administration, que pour favoriser l'exécution de ses décisions.

«S'il appartient au juge de constater les droits et obligations réciproques des parties et de fixer les dommages-intérêts

auxquels elles peuvent éventuellement prétendre, il ne saurait intervenir dans la gestion du service public en adressant, sous une menace de sanction pécuniaire, des injonctions (...) à l'administration» énonce en effet clairement l'arrêt de section Le Loir (C.E. 27 janvier 1933) non démenti dans son principe par la jurisprudence ultérieure.

Deux évolutions ont été entreprises parallèlement pour atténuer les effets de cette autocensure dont les fondements historiques et juridiques apparaissent aujourd'hui fragiles au regard des intérêts des demandeurs et des pouvoirs du juge tant en plein contentieux qu'en excès de pouvoir :

- les uns donnent un pouvoir d'injonction voire de substitution au juge administratif dans des domaines particuliers : installations classées ou marchés publics ;

- les autres, à caractère général, ont pour objet de favoriser l'exécution du jugement, à l'amiable ou sous astreinte.

Dans un cas comme dans l'autre, il s'est agi d'accroître l'autorité de la chose jugée à l'égard d'un justiciable particulier, -l'administration,- auquel n'est pas opposable la force publique et dans des situations où les conséquences à tirer de la décision juridictionnelle ne sont pas toujours claires.

1. Un pouvoir d'injonction dans des domaines particuliers

Cette première évolution contrecarre directement le refus répété du juge administratif de prononcer des injonctions ou plus exactement de se substituer à l'administrateur en lui indiquant les conséquences à tirer de son jugement.

Les installations classées relèvent depuis le XIXème siècle d'un contentieux spécial, confirmé par l'article 14 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement qui soumet à un contentieux de pleine juridiction les décisions qu'il mentionne. Le juge en tire le pouvoir d'annuler la décision de refus de l'autorité administrative, d'accorder lui-même l'autorisation, le cas échéant en régularisant ou complétant la procédure, d'en fixer ou modifier les conditions.

Le régime des marchés publics prévu par les articles L. 22 et L. 23 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (qui résultent de la loi n° 92-10 du 4 janvier

1992) permet au président du tribunal administratif, ou à son délégué, statuant en la forme des référés en premier et dernier ressort, d'ordonner à l'auteur d'un manquement aux obligations de publicité ou de mise en concurrence de se soumettre à ces obligations dans des délais assortis, le cas échéant, d'une astreinte provisoire.

2. Le renforcement des moyens d'exécution des jugements

Au-delà du contenu de la décision, son degré d'exécution apparaît comme plus significatif encore de l'autorité de la chose jugée. Or, le refus du juge administratif d'indiquer dans les jugements les conséquences à en tirer et l'impossibilité d'obtenir l'exécution forcée d'une décision par l'administration entretiennent la perception qui n'est pas nécessairement fondée que l'administration condamnée ne respecte qu'approximativement l'autorité de la chose jugée. Celle-ci peut en effet préférer payer des dommages-intérêts plutôt que de s'exécuter.

Plusieurs procédures ont été mises en place pour améliorer le respect de la chose jugée.

a) les procédures extra-juridictionnelles

- le rôle de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat

En application de l'article 58 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, celle-ci peut être saisie d'une demande d'éclaircissement émanant d'un ministre sur les modalités d'exécution d'une décision de justice (une dizaine de cas par an).

L'article 59 du même décret prévoit que les requérants peuvent lui signaler les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exécution d'une décision d'une juridiction administrative qui leur a été notifiée depuis plus de trois mois (ou sans délai pour les sursis à l'exécution).

Le rapprochement du nombre de ces dernières saisines et des affaires réglées par les juridictions administratives permet une estimation très approximative du degré d'exécution des décisions. Ces chiffres s'établissent ainsi :

ANNÉE	Affaires réglées par les juridictions administratives	Saisines de la section du rapport et des études
1991	84.000	830
1992	77.000	1.008
1993	95.000	1.187

En ce qui concerne la qualité de l'exécution, dans le rapport annuel 1993 du Conseil d'Etat, la section *«confirme le constat formulé en 1992 : la majorité des réclamations adressées au Conseil d'Etat correspond à des retards d'exécution par les collectivités plutôt qu'à des refus de respecter l'autorité de la chose jugée»*.

Les rapporteurs nommés pour résoudre ces difficultés obtiennent gain de cause dans des délais d'autant plus rapides (moins de trois mois pour près de la moitié des affaires en 1993) que la perspective de figurer négativement au rapport annuel de la section n'est guère prisée des administrations.

Le président de la section du rapport et des études peut également confier le dossier au président de la cour administrative d'appel concernée.

- le Médiateur de la République

L'article 11 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur permet à ce dernier, en cas d'inexécution d'une décision passée en force de chose jugée, d'*«enjoindre à l'organisme en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial (...) publié au journal officiel.»*

Sur les 42 affaires terminées en 1993 et 34 au 1er septembre 1994, seules deux ont fait l'objet d'une injonction dont l'une suivie d'effet et l'autre avec publication au journal officiel.

Il existe, en outre, une réelle volonté de rapprochement du Médiateur et de la section des études sur les dossiers dont ces instances sont saisies simultanément.

b) le prononcé d'une astreinte par le Conseil d'Etat

Passant de l'exécution amiable à l'exécution forcée, le législateur a permis au Conseil d'Etat de surmonter son refus de prononcer des astreintes tant à l'égard des personnes publiques (loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public) qu'à l'égard des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public (modification de la loi de 1980 par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987). Il le faisait déjà pour les personnes privées.

L'article 2 de la loi de 1980 prévoit qu'en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'Etat peut prononcer une astreinte pour en assurer l'exécution.

L'article 59-1 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 (créé par le décret n° 81-501 du 12 mai 1981) prévoit que seules les demandes concernant une décision ordonnant une mesure d'urgence peuvent être présentées sans délai. Les autres ne peuvent l'être que six mois à compter de la notification. La décision doit être exécutoire -pas nécessairement définitive-.

Depuis la parution du décret n° 90-400 du 15 mai 1990, le prononcé de l'astreinte peut également intervenir d'office comme l'avait prévu le législateur de 1980 à l'initiative du Sénat, sur saisine du président de la section du rapport et des études dans le cadre des difficultés d'exécution signalées à cette section (article 59-4 du décret de 1963 précité).

L'astreinte peut être prononcée par une ordonnance motivée du Président de la section du contentieux.

Elle est provisoire sauf à préciser qu'elle est définitive -un délai est généralement prévu.

Le paiement de l'astreinte renvoie au droit commun de l'exécution des décisions ayant condamné au paiement d'une somme d'argent (article premier de la loi de 1980 complété par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques) lequel ne résoud pas toutes les difficultés pratiques liées à l'insuffisance des dotations budgétaires.

Enfin, l'agent public, justiciable de la Cour de discipline budgétaire, dont les agissements auront entraîné une condamnation sous astreinte, est passible d'une amende dont le montant peut atteindre celui de son traitement annuel (article 6 bis de la loi

n° 48-1484 du 25 septembre 1948 introduit par la loi de 1980 sur les astreintes).

Par rapport au nombre de décisions prononcées, les demandes d'astreinte restent peu nombreuses. Elles oscillent entre une soixantaine (en 1987-89-91) et des «pics» à 184 en 1988 ou 169 en 1993. Le premier semestre 1994 semble marquer un recul (65 demandes).

Elles n'ont abouti que rarement au prononcé d'une astreinte, soit que les conditions n'aient pas été remplies, soit que les démarches de la section des études et du rapport aient permis d'obtenir une exécution.

En outre, le Conseil d'Etat pratique une interprétation nuancée de la notion d'inexécution qui prend largement en compte les circonstances traduisant la bonne volonté de l'administration ainsi que le début d'exécution.

Il n'en a pas moins marqué récemment tout l'intérêt de principe de cette disposition. Un arrêt Soulat du 11 mars 1994 prononce en effet une astreinte à l'encontre de l'Etat de 1.000 francs par jour à compter de l'expiration d'un délai de six mois, s'il ne justifie pas avoir exécuté la décision du Conseil d'Etat du 24 juin 1992. Or, cette décision annulait une décision de rejet d'une demande tendant à ce que soient pris les décrets d'application de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, décrets nécessaires à la titularisation d'agents prescrite par cette loi.

Dix ans après la parution d'une loi, à l'occasion d'un litige individuel, le Conseil d'Etat demande donc sous astreinte à l'Etat de prendre les décrets d'application dont il avait constaté au préalable en 1992 qu'ils n'avaient pas été pris dans un délai raisonnable.

Cette évolution marque à quel point le juge administratif est prêt à franchir une nouvelle étape et à anticiper les difficultés d'exécution de ses décisions en indiquant dès l'abord aux parties les conséquences à en tirer. Tel est précisément l'objet des dispositions proposées par l'article 38.

c) le projet de loi initial

L'article 38 insère dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel trois articles L. 3-1 à L.3-3, dans le livre II (attributions juridictionnelles) à la fin du titre premier relatif aux règles de compétence dont la

partie législative ne comprend qu'un article unique L. 3 établissant la compétence des tribunaux administratifs comme juge de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. Cet article génère dans la partie réglementaire plusieurs chapitres relatifs à la compétence territoriale des tribunaux et cours ainsi qu'aux problèmes de connexité.

Les dispositions proposées concernant les pouvoirs du juge, le contenu et l'exécution du jugement, il est toutefois préférable de les faire figurer après le chapitre VII (le jugement) du titre II (la procédure).

Votre commission des Lois vous proposera un amendement en ce sens.

*Article L. 3-1 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel*

Injonctions à fin d'exécution des jugements et arrêts

Il résulte de cet article que, saisi de conclusions en ce sens, le juge administratif ne pourra désormais refuser de tirer, à l'égard de l'administration, les conséquences de sa décision dès lors que celles-ci en seront le corollaire nécessaire.

Deux cas de figure sont prévus :

- **Premier cas** : «Une mesure d'exécution dans un sens déterminé» découle «nécessairement» du jugement et le requérant a formulé des conclusions tendant à la voir mise en oeuvre. Dans ce cas, le juge prescrit la mesure dans le jugement.

Cette formulation n'exclut pas la pluralité des mesures d'exécution et donc des conclusions du requérant.

A titre d'exemple, on peut évoquer le cas de l'annulation d'un concours qui entraîne la nullité des nominations prononcées. Au-delà, entraîne-t-elle «nécessairement» une autre «mesure d'exécution dans un sens déterminé» qui pourrait être souhaitée par le requérant, telle que l'organisation d'un nouveau concours. Sans évoquer, dans un sens déterminé inverse, l'alternative bien connue du législateur que constitue la validation, l'administration pourrait renoncer au recrutement ou procéder à un concours dans des conditions différentes.

Le requérant ne peut donc exiger du juge qu'il prescrive, dans un sens déterminé, au-delà du nécessaire. En outre, dès qu'une alternative existe dans deux directions opposées, le juge se refusera probablement à prescrire car il dépasserait son rôle (ou recourra au deuxième cas de figure prévu au deuxième alinéa).

En revanche, même lorsque la mesure d'exécution est claire, un délai de mise en oeuvre peut être nécessaire (réintégration d'un fonctionnaire révoqué illégalement, reconstitution de carrière...). Il pourrait donc être utile, dans un tel cas de figure, de permettre au juge d'assortir la mesure d'un délai.

- **Deuxième cas** : *«L'administration doit à nouveau prendre une décision après une nouvelle instruction»*. Saisi de conclusions en ce sens, le juge lui fixe un délai pour ce faire.

Ainsi lorsqu'un refus d'autorisation est annulé pour un vice de procédure, le juge, même saisi de conclusions en ce sens, ne pourra appliquer le premier alinéa de l'article L. 3-1 et estimer qu'il en découle l'obligation pour l'administration d'accorder l'autorisation. En revanche, en application du deuxième alinéa, il pourra fixer à l'administration un délai de réexamen du dossier, à charge pour elle d'accorder ou de ne pas accorder l'autorisation.

Ces deux cas de figure permettront au juge de faire face aux deux situations qu'il avait lui-même distinguées : celle dans laquelle une injonction proprement dite sera désormais possible et celle dans laquelle, faute de pouvoir faire acte d'administration active, il fixera à l'administration un délai pour agir.

En revanche, la référence aux mesures ou décisions de *«l'administration»* apparaît insuffisamment précise. Il serait donc préférable de reprendre les catégories prévues par la loi de 1980 sur les astreintes, à savoir les *«personnes morales de droit public ou organismes de droit privé chargés d'une mission de service public»*.

Le nouveau pouvoir donné au juge est encadré. Il est préparé par les années d'expérience de la section du rapport et des études. Celle-ci devrait voir progressivement se réduire le nombre des saisines car la compétence de l'exécution relèvera désormais du juge qui a prononcé la décision.

Jusqu'à présent, l'article 59 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, permettait de *«confier le soin d'obtenir l'exécution au président de la cour administrative d'appel qui a rendu l'arrêt ou dans le ressort de laquelle se trouve le tribunal administratif qui a rendu le jugement»*. Désormais, la règle devient que, saisi de conclusions en ce

sens, le juge tire les conséquences de ses décisions, y compris le magistrat statuant seul dans les matières que lui confie l'article 39 du présent projet de loi.

On ne peut que s'en féliciter pour le justiciable.

*Article L. 3-2 du code des tribunaux administratifs
et cours administratives d'appel*

Pouvoir d'astreinte

• Le dispositif prévu par le projet de loi distingue l'astreinte de l'injonction. S'il permet au juge, par l'article L. 3-1, de dire clairement quelles conséquences l'administration doit tirer de sa décision, il ne préjuge pas la mauvaise volonté de celle-ci et maintient le dispositif actuel du recours à l'astreinte seulement en cas d'inexécution d'une décision.

En conséquence, l'article L. 3-2 prévoit que dès que la décision comportant une prescription prise en application de l'article L. 3-1 est devenue **définitive**, le requérant peut demander le prononcé d'une astreinte, dans les conditions prévues à l'article L. 3-3 qui s'applique à tous les jugements définitifs ou frappés d'appel inexécutés et renvoie aux articles 3 à 5 de la loi de 1980.

Ceux-ci précisent que l'astreinte est provisoire sauf si la décision lui donne un caractère définitif, qu'elle est indépendante des dommages-intérêts, enfin qu'une part peut en être versée au fonds d'équipement des collectivités locales (faculté semble-t-il jamais utilisée).

L'article 4 de la même loi précise la procédure de liquidation de l'astreinte, laquelle peut donner lieu à sa modulation, voire à sa suppression.

Le deuxième alinéa de l'article L. 3-2 correspond à l'hypothèse du deuxième alinéa de l'article L. 3-1, celle où un délai a été fixé à l'administration pour prendre une nouvelle décision. Dans ce cas, la demande d'astreinte peut intervenir dès l'expiration du délai, soit le cas échéant alors que le jugement n'est pas encore définitif.

• Le dispositif prévu par cet article présente une difficulté : dès lors que le tribunal est compétent pour répondre aux demandes

d'injonction du requérant, pourquoi ne pourrait-il pas fixer d'emblée une astreinte provisoire ?

Celle-ci ne prendrait effet qu'à défaut d'exécution dans les conditions et délais prescrits par le jugement. Cette faculté permettrait d'éviter au requérant de revenir vers le juge pour la fixation d'une astreinte.

Il est objecté à cette solution qu'elle préjugerait la mauvaise volonté de l'administration et induirait la perception que l'autorité de la chose jugée ne peut se suffire à elle-même. Il est vrai que dans la plupart des cas (les statistiques de saisine de la section des études en sont une indication), cette autorité est respectée. Dans ces cas, l'astreinte n'aurait pas à jouer. En revanche, dans les cas d'inexécution, il ne paraît pas souhaitable d'obliger le justiciable à revenir devant le juge pour en demander la fixation.

Il est encore objecté que le juge doit pouvoir apprécier l'inexécution. Toutefois, l'article L. 3-2 ne concernant que les astreintes découlant de l'article L. 3-1, il ne recouvre que des hypothèses de mesure d'exécution nécessaire ou des délais de prise d'une nouvelle décision, toutes hypothèses dans lesquelles l'inexécution devrait être claire.

En outre, l'étape de la liquidation permet au juge, en application de l'article 4 de la loi de 1980, de moduler le montant de l'astreinte provisoire, voire de la supprimer. Il conserve donc toute sa faculté d'appréciation et le paiement de l'astreinte n'interviendra qu'après examen des circonstances de l'inexécution.

*Article L.3-3 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel*

**Demandes d'exécution et astreintes
en cas de jugements ou d'arrêts inexécutés**

Cet article confie aux juridictions de jugement (tribunaux administratifs ou cours administratives d'appel) l'exécution, le cas échéant sous astreinte, de leurs décisions.

Le Conseil d'État continuera à assurer l'exécution de ses propres décisions en application de l'article 2 de la loi de 1980 ainsi que de celles qui lui seront renvoyées par les tribunaux et cours. Il continuerait également à être le seul à pouvoir se saisir d'office.

L'article L. 3-3 permet de saisir le tribunal ou la cour en cas d'inexécution de tout jugement ou arrêt définitif. Le deuxième alinéa renvoie le recours pour inexécution d'un jugement frappé d'appel à la juridiction d'appel.

La juridiction saisie définit les mesures d'exécution et fixe un délai à l'issue duquel une astreinte sera prononcée. Il paraîtrait plus simple, là encore, de prévoir d'emblée la possibilité de fixation d'une astreinte plutôt que d'exiger un troisième passage devant la juridiction.

L'article renvoie enfin aux articles 3 à 5 de la loi de 1980 pour les modalités de fixation et de liquidation de l'astreinte.

b) la position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté l'article 38 sans modification à l'exception de la rectification d'une erreur matérielle.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un série d'amendements.

• **Sur le point d'insertion de ces nouveaux articles** dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, elle vous propose un amendement tendant à créer un nouveau chapitre (VIII) relatif à l'exécution du jugement à la fin du titre II du livre II dudit code.

• **Sur les organes susceptibles de faire l'objet d'une injonction**, elle vous propose un amendement tendant à substituer à la notion d'«*administration*» celle de «*personne morale de droit public ou d'organisme de droit privé chargés de la gestion d'un service public*» par souci d'harmonisation avec la loi de 1980.

• **Sur les pouvoirs du juge**, votre commission des Lois souhaite, compte tenu des délais d'intervention du juge administratif, éviter la multiplication des passages devant le juge pour inexécution d'une même décision. **La nouvelle rédaction proposée lui permettrait donc, saisi de conclusions en ce sens, de fixer dans le jugement les conséquences à tirer de sa décision (mesure nécessaire ou nouvelle décision) mais aussi, le cas échéant, des délais assortis d'astreinte.**

Article 39

(art. L. 4-1 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel)

Magistrat de tribunal administratif statuant seul

Cet article prévoit une liste de matières sur lesquelles le président du tribunal administratif, ou le magistrat qu'il désigne, statue seul en audience publique et après audition du commissaire du Gouvernement. Le renvoi à la collégialité peut être décidé par le magistrat statuant seul.

La formule de l'audience publique avec un magistrat statuant seul et après audition du commissaire du Gouvernement est nouvelle. Elle apparaît comme plus protectrice que celles existantes ou proposées devant les juridictions de l'ordre judiciaire en raison de la présence du commissaire du Gouvernement.

L'article 4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dispose que les jugements du tribunal administratif sont rendus, sous réserve des dispositions en matière de référé, par trois juges au moins, président compris.

Il existe toutefois déjà des situations où un juge du tribunal administratif statue seul, souvent en urgence et par simple ordonnance, c'est-à-dire sans entendre le commissaire du Gouvernement.

Un des exemples les plus frappants en est donné par l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui prévoit que le président du tribunal administratif, ou son délégué, peut être saisi dans les vingt-quatre heures suivant la notification d'un recours en annulation d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et qu'il statue dans les quarante-huit heures.

Plus couramment le référé, le référé-provision et le rejet d'une demande de sursis à exécution peuvent être tranchés par un juge unique. Enfin, en matière d'urbanisme, l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme permet au président du tribunal administratif d'octroyer ou de refuser le sursis à exécution par ordonnance.

Dans chacun de ces cas, que le législateur ait formulé le recours au juge unique en termes de faculté ou qu'il l'ait affirmé comme la règle en prévoyant expressément ou pas le renvoi à la

collégialité, le juge administratif admet le renvoi à la collégialité (y compris s'agissant des reconduites à la frontière cf. CE Aslan - 28 décembre 1992).

a) le projet de loi initial

L'article 39, pour contribuer à atténuer l'engorgement relatif des tribunaux administratifs, propose de ne plus mobiliser à l'audience le minimum de trois magistrats exigé par l'article L. 4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans un certain nombre de matières où la jurisprudence apparaît bien établie et pour les litiges mettant en jeu la responsabilité d'une collectivité publique jusqu'à concurrence d'un montant fixé par décret en Conseil d'Etat.

Relèveraient donc de la compétence du président du tribunal administratif ou de son délégué, statuant en audience publique après audition du commissaire du Gouvernement :

- les litiges relatifs aux déclarations de travaux exemptés de permis de construire ;
- les litiges concernant la situation individuelle des agents publics, à l'exception de la discipline et de l'entrée et de la sortie du service ;
- les affaires de pensions, aide personnalisée au logement, communication de documents administratifs, service national ;
- les recours relatifs aux taxes syndicales et aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;
- la responsabilité d'une collectivité publique dans la limite d'un montant des indemnités demandées déterminé par décret en Conseil d'Etat ;
- les requêtes en contestation des décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse.

Le magistrat statuant seul pourrait toujours renvoyer à la collégialité.

L'appel demeurerait soumis à la collégialité (encore que s'agissant du service national le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort et seule la cassation est possible).

Toutes les règles de droit commun en matière de procédure, d'instruction, de contradictoire, de délais sont applicables.

b) l'apport de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a complété la liste des matières en y ajoutant les litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine et les contraventions de grande voirie.

Elle a également souhaité que le magistrat délégué le cas échéant pour statuer seul par le président du tribunal administratif ait au moins atteint le grade de conseiller de première classe.

c) la position de votre commission des Lois

Le maintien d'une audience normale, le respect des règles de procédure et notamment des modalités habituelles du contradictoire, la présence du commissaire du Gouvernement, apparaissent comme autant de garanties de l'indépendance du juge.

En ce sens, cette formule paraît répondre au souhait exprimé par le rapport de la commission d'enquête sénatoriale Haenel-Arthuis de voir favoriser un «*recours prudent*» au juge unique devant les juridictions administratives.

Il n'est pas certain que cette formule permettra de raccourcir sensiblement les délais de traitement de ces requêtes qui s'établissent actuellement en moyenne à un an et onze mois pour les tribunaux administratifs et dans lesquelles l'audience et le délibéré ne sont pas les plus grands facteurs de retard.

Dans les matières énumérées par l'article 39, relèveront du même magistrat statuant seul les demandes de sursis ainsi que les mesures d'exécution et d'astreinte prévues par l'article 38 du présent projet de loi.

L'évaluation de la part du contentieux relevant de ces matières est difficile à obtenir faute de statistiques détaillées. Il s'agirait de 15 à 20 % des litiges traités par les tribunaux administratifs.

L'énumération proposée retient alternativement deux critères : d'une part des domaines sans plafonnement du montant du litige sur lesquels peu d'observations ont été faites, si ce n'est s'agissant des déclarations de travaux exemptés de permis de

construire dont le contentieux apparaît à certains magistrats aussi complexe que celui du permis de construire, lui-même exclu du recours au magistrat statuant seul. On observera toutefois que, s'il est complexe, il porte potentiellement sur des travaux dont l'importance reste faible au regard de ceux qui exigent un permis de construire.

En ce sens, il rejoint l'esprit du deuxième critère retenu par le 5° du texte proposé pour le nouvel article L. 4-1 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : la responsabilité d'une collectivité publique dans la limite d'une somme à déterminer par décret en Conseil d'Etat. Celle-ci pourrait être fixée entre 30 000 et 50 000 francs.

*

* *

• **Sur le magistrat susceptible de statuer seul, votre commission des Lois a estimé inutile de fixer un grade minimum et a préféré s'en remettre au président pour le choix du magistrat qu'il délègue.**

• **Sur le champ d'application, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à ajouter à la liste des matières confiées au magistrat statuant seul le contentieux de la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Etat pour refus opposé à une demande de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice.**

Il s'agit en effet d'affaires sur lesquelles la jurisprudence est bien établie et qu'il ne faudrait pas voir exclues du traitement par le juge statuant seul lorsque les sommes en jeu dépassent le plafond fixé par décret en application du 5° de l'article 39.

• **S'agissant de la faculté de renvoi à la collégialité, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à la suppression de cet alinéa, la jurisprudence administrative admettant toujours l'existence de cette faculté sans qu'il soit besoin de le préciser.**

Article 40

(art. L. 9 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel)

Ordonnances du président

Cet article complète l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel dans sa rédaction issue de la loi n° 90-511 du 25 juin 1990 modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le premier alinéa de l'article L. 9 permet actuellement aux présidents et présidents de formations de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'au vice-président du tribunal administratif de Paris, par ordonnance, de donner acte des désistements, de constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête et de rejeter les conclusions manifestement irrecevables.

Son deuxième alinéa permet par la même voie (dont il est explicitement précisé qu'elle n'exclut pas le contradictoire et le renvoi à la collégialité) le rejet des conclusions à fin de sursis.

Un dispositif identique pour le Conseil d'Etat a été introduit par le décret n° 90-400 du 15 mai 1990 (art. 37-2 et 54 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963).

Ces dispositions permettraient actuellement de traiter en moyenne 10 % des affaires soumises aux juridictions administratives (jusqu'à 20 % dans certaines juridictions).

a) le projet de loi initial

L'article 40 propose de compléter le premier alinéa de l'article L. 9 pour permettre de trancher par ordonnance :

- les incompétences manifestes que le Conseil d'Etat a refusé d'assimiler aux irrecevabilités et pour lesquelles il exclut donc actuellement le recours aux ordonnances de l'article L. 9 (Conseil d'Etat, Avis du 29 novembre 1991,

Aff. Landrée) ; ces incompétences représentent environ 2 % des affaires ;

- les «*requêtes qui présentent à juger, pour la juridiction saisie, des questions en tous points semblables à celles qu'elle a déjà tranchées par une précédente décision passée en force de chose jugée*» : cette formulation désigne les «séries», à savoir les requêtes individuelles rigoureusement identiques tant au fond que par les moyens articulés ; celles-ci ont pu représenter en 1992 jusqu'à 28 % des affaires traitées (27 000 recours sur le supplément familial de traitement) mais seulement 7 % en 1993.

Les séries sont considérées comme un facteur important d'encombrement des juridictions surtout en temps d'audience, car le traitement de texte devrait permettre aux greffes de standardiser la rédaction des décisions et leur notification.

Selon les estimations ce sont donc en moyenne 15 à 20 % des affaires qui pourraient être traitées par ordonnance de l'article L. 9 dans sa nouvelle rédaction.

b) l'apport de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a approuvé ces compléments sans modification et y a ajouté les affaires ne présentant plus «*à juger de questions autres que la condamnation*» aux frais irrépétibles ou la répartition de la charge des dépens.

c) la position de votre commission des Lois

Si les incompétences manifestes et les frais irrépétibles ou la charge de dépens apparaissent de nature très comparable aux questions pour lesquelles le législateur de 1990 avait estimé possible de permettre le recours aux ordonnances, en revanche, autoriser à statuer sur les séries par cette procédure mérite une nouvelle réflexion de sa part.

Le choix du législateur dépend de la réponse aux deux questions suivantes :

- peut-on définir *a priori* la «série» ?

- à quelles conditions peut-on envisager de la traiter par ordonnance ?

1. La définition de la «série»

Il s'agit de «*requêtes qui présentent à juger des questions en tous points semblables*».

Cette définition est apparue insuffisamment précise à votre commission des Lois pour cerner ce qui lui était décrit comme des requêtes stéréotypées, voire ronéotées, dupliquées, à partir d'une décision faisant grief à un grand nombre de justiciables.

Il lui a semblé que nombreuses sont les requêtes qui présentent à juger des questions en tous points semblables à celles précédemment jugées sans pour autant être des séries. L'essence même d'une jurisprudence n'est-elle pas de reprendre indéfiniment au travers d'affaires différentes des questions semblables. Il y aurait dès lors grand dommage à laisser entendre que l'on pourrait petit à petit figer la jurisprudence ou traiter par ordonnance des affaires présentant une addition de questions déjà traitées mais pas nécessairement dans le même contexte ou simultanément.

Votre commission des Lois vous proposera donc de compléter cette définition pour y faire apparaître la notion de «série» et la nécessité que les questions posées aient déjà été traitées ensemble dans une même décision.

Elle a également préféré la notion de «*questions identiques*» en droit et en fait à celles de «*questions en tous points semblables*».

2. Les conditions du traitement par ordonnance

- *une décision passée en force de chose jugée*

Le recours à l'article L. 9 ne serait possible que si la juridiction saisie a elle-même déjà eu à connaître une affaire identique, et a déjà tranché en la forme habituelle et si sa décision est **passée en force de chose jugée**. Ceci suppose qu'un certain délai s'est écoulé depuis qu'elle a eu à en connaître (au minimum deux mois après la notification, délai de droit commun de l'appel) et que sa décision n'a pas été contestée ou que si elle l'a été, elle a été confirmée par le juge d'appel, voire de cassation (auquel cas un délai de plusieurs mois ou années peut s'être écoulé).

Cette condition, particulièrement nécessaire pour la protection des droits du justiciable, aurait pu atténuer la portée pratique du dispositif en la limitant sans doute aux litiges ne présentant pas une grande difficulté et pour lesquels au moins une des premières décisions prises par la juridiction ne serait pas contestée.

En effet, dès lors qu'il y aurait appel, le traitement rapide des séries, faute de pouvoir recourir immédiatement à l'article L. 9, devrait passer par l'audience (collégiale ou magistrat statuant seul cf art. 39 du présent projet de loi).

En fait, les praticiens constatent que, dans la plupart des cas de séries, une décision définitive est rapidement acquise.

• *des garanties de procédure pour le justiciable*

Le traitement par ordonnance écarte en tout état de cause l'audience et les conclusions du commissaire du Gouvernement.

Ecarte-t-il également la possibilité de renvoi à la collégialité et le principe du contradictoire ?

Cette question n'est posée qu'en raison de la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 9 (relatif au rejet du sursis par ordonnance) qui prévoit explicitement le contradictoire et la possibilité de renvoyer à la collégialité.

Sur la collégialité : la rédaction du premier alinéa de l'article L. 9 (celui dont relèveront les séries) qui fait du recours à l'ordonnance une possibilité et non une obligation implique nécessairement que le renvoi soit toujours possible ; en tout état de cause, la jurisprudence rappelée à l'occasion de l'examen de l'article 38 admet toujours le renvoi à collégialité.

Sur la procédure contradictoire : si le principe du contradictoire est considéré comme ayant valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel - DC n° 89-268 du 29 décembre 1989), en revanche ses modalités, qui font partie des droits de la défense et relèvent à ce titre du domaine législatif (Conseil constitutionnel n° 72-75 du 21 décembre 1972), peuvent varier.

Ainsi le Conseil d'Etat, qui en fait un «*principe général applicable à toutes les juridictions administratives*» (CE, 12 mai 1961, Société La Huta) a-t-il estimé, jusqu'à l'introduction en 1992 de l'article R. 153-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, «*qu'il ne saurait trouver application lorsque*

le juge statue sur des moyens qu'il doit examiner d'office» (Conseil d'Etat, 20 janvier 1988, Brunaud) –soit les moyens d'ordre public.

L'application du principe du contradictoire à l'article L. 9 a été examiné par une affaire récente : Conseil d'Etat 29 janvier 1993 - Association des riverains de l'Herrengerie. Il s'agissait du deuxième alinéa de l'article L. 9, relatif au rejet des sursis, dans lequel le législateur avait stipulé le respect du contradictoire. Les conclusions du commissaire du Gouvernement, M. Scanvic, commencent par *«relativiser et pour tout dire réduire à néant la différence de rédaction entre les deux alinéas de l'article L. 9»* en estimant que *«la mention du contradictoire au second alinéa n'ajoute rien en pratique»* et que *«les ordonnances de ces deux (alinéas) doivent donc être rendues après une procédure contradictoire»*.

Sur le principe, cette interprétation paraît en effet très rassurante pour le législateur soucieux des droits de la défense. En pratique, la décision prise par le Conseil d'Etat précise que s'agissant de rejeter une demande de sursis, **la communication des conclusions du demandeur au défendeur n'est pas nécessaire puisqu'il a gain de cause.**

Il existe donc une marge d'adaptation importante du principe du contradictoire tant par le règlement que par la jurisprudence.

Dès lors qu'il est proposé d'inclure dans les ordonnances du premier alinéa de l'article L. 9, le traitement au fond d'affaires dites identiques mais pour lesquelles le justiciable dont le dossier n'a pas été traité en premier par la juridiction saisie n'a pas moins de droits devant la justice, la commission des Lois a souhaité préciser que le juge doit aviser les parties de son intention de statuer par ordonnance et leur fixer un délai pour déposer leurs observations.

*

* *

Sur cet article, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement destiné à :

- préciser la définition des séries ;
- préciser les modalités du contradictoire pour les séries.

Article 40 bis

(article L.10 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel)

Suspension provisoire d'une décision administrative

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, sur amendement de la commission des Lois et avec avis favorable du Gouvernement. Il rétablit un article L. 10 dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (article autrefois consacré à l'affouage et abrogé en 1990).

Il permet au président du tribunal administratif ou au président de la formation de jugement de suspendre, pour une durée maximum de trois mois, une décision administrative faisant l'objet d'une demande de sursis *«lorsque l'exécution risque d'entraîner des conséquences d'une particulière gravité et si la requête au fond comporte un moyen sérieux»*.

Cette suspension serait prononcée, le cas échéant d'office, à l'issue d'une procédure contradictoire mais sans conclusions du commissaire du Gouvernement autrement dit par ordonnance.

Sans aller jusqu'à conférer un caractère suspensif à la demande de sursis, lequel annihilerait le privilège de l'exécution préalable dont bénéficie l'administration, cet article complète le dispositif existant en matière d'urgence.

Il tente de contrebalancer la tendance de certains juges administratifs à joindre examen de la demande de sursis à l'exécution et examen du fond. Outre qu'elle fait perdre beaucoup d'intérêt aux procédures d'urgence par la tardiveté du prononcé de la décision, cette jonction conduit à une utilisation détournée des demandes de sursis pour accélérer le traitement de la demande au fond.

En l'absence de statistiques précises sur les délais de traitement des demandes de sursis par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le Conseil d'État estime à un mois à six mois son propre délai de traitement des sursis.

Certains magistrats administratifs voient dans la disposition adoptée par l'Assemblée nationale un moyen donné au juge administratif de compenser la tendance récente du juge judiciaire à multiplier les qualifications de voie de fait.

Or, il existe déjà des mécanismes législatifs destinés à alléger le traitement des demandes de sursis (article L. 9 examiné à l'article 40 pour les rejets, article L. 600-5 du code de l'urbanisme examiné à l'article 40 ter). Ils ne conduisent pas nécessairement à une accélération du traitement car le fait de recourir à un juge unique ne supprime pas la nécessité d'instruire le dossier dans le respect de la procédure contradictoire, écrite et inquisitoriale.

En revanche, l'article 53-3 du décret précité du 30 juillet 1963 pour le Conseil d'Etat et l'article R. 120 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour ceux-ci permettent une réduction au minimum des délais de production des mémoires par les parties.

En ce sens, les critères d'octroi du sursis, qui résultent de la jurisprudence et de textes réglementaires, expliquent davantage les délais d'examen :

- l'exécution de la décision attaquée doit risquer d'entraîner des conséquences difficiles réparables (critère souvent utilisé pour rejeter le sursis au motif que le préjudice serait réparable pécuniairement) ;
- la requête doit comporter, en l'état de l'instruction, au moins un moyen sérieux.

L'exigence cumulée de ces deux critères rend très illusoire la règle posée par l'article R. 120 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de voir poursuivre «d'extrême urgence» l'instruction des sursis.

Le juge, en admettant le sursis, ne peut que préjuger du fond puisqu'il admet, en l'état de l'instruction, l'existence d'un moyen sérieux. Il est donc conduit à la plus grande prudence pour éviter d'être en contradiction avec le jugement au fond. Il pourrait même s'il était amené à trancher en véritable urgence être conduit à rejeter plus volontiers qu'à accueillir car il préjugerait moins ainsi.

Manquent également des statistiques pour évaluer l'efficacité des dispositifs institués par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 en matière de déferé préfectoral et par l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, qui prévoient que le sursis doit être tranché dans le délai d'un mois.

L'article L.10 proposé par l'Assemblée nationale contient deux éléments susceptibles de compenser la lenteur du prononcé sur le sursis :

- une procédure simplifiée puisqu'un magistrat statue seul et contradictoirement par ordonnance dans toutes les hypothèses ;

- l'octroi d'une suspension, mesure conservatoire d'une durée maximum de trois mois, qui devrait inciter le juge à se prononcer sur le sursis avant l'expiration du délai de suspension.

En revanche, compte tenu du maintien du critère du moyen sérieux, de l'aggravation du critère relatif au préjudice qui est remplacé par les conséquences d'une particulière gravité et de l'absence de délai pour se prononcer sur la suspension, il est vraisemblable que le juge administratif souhaitera examiner le dossier aussi longuement et avec autant de prudence que pour l'octroi du sursis lui-même, et ce d'autant plus qu'il statuera seul.

Dès lors, en ajoutant une étape supplémentaire dans les procédures (suspension, sursis, fond), ne risque-t-on pas de contribuer à l'accroissement des saisines sans bénéfice en termes de réelle dissociation de l'examen du sursis et du fond par le juge administratif ?

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à **supprimer cet article, tout en appelant de ses vœux une réflexion d'ensemble sur les procédures d'urgence en matière administrative propre à leur redonner une cohérence formelle et conceptuelle et à assurer leur rapidité de mise en oeuvre sans encourager les recours abusifs.**

Article 40 ter

(article L. 24 du code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel)

**Insertion de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme
dans le code des tribunaux administratifs
et des cours administratives d'appel**

Cet article a été ajouté par l'Assemblée nationale sur un amendement de la commission des Lois approuvé par le Gouvernement.

Il propose, selon les termes mêmes du rapporteur de l'Assemblée nationale, notre collègue Marcel Porcher, une «*mini-codification*» : il ajoute dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel un article L. 24 reprenant le texte de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, lequel fixe les conditions particulières applicables au sursis à l'exécution en matière d'urbanisme.

L'article L. 600-5 précise que les présidents ou les présidents des formations de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que le vice-président du tribunal administratif de Paris peuvent, par ordonnance prise au terme d'une procédure contradictoire, octroyer ou refuser le sursis en matière d'urbanisme.

En ce qui concerne le refus, cette disposition fait au demeurant double emploi avec l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui permet en tout état de cause le rejet du sursis par ordonnance en toutes matières.

L'insertion de l'article L. 600-5 dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel présente le mérite de poser directement la question du caractère épars des dispositions de procédure administrative : soit, d'une part, des dispositions législatives peu nombreuses mais non regroupées au sein du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, d'autre part, des dispositions réglementaires traitant parfois de procédures fondamentales pour les droits des justiciables. Les dispositions générales relatives au sursis figurent ainsi dans la partie réglementaire du code.

En outre, l'articulation des dispositions applicables au Conseil d'Etat, d'un côté, aux autres juridictions administratives, de l'autre, est compliquée par l'absence de codification cohérente.

A cet égard, la volonté de l'Assemblée nationale de rappeler les dispositions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est compréhensible, mais la démarche reste incomplète compte tenu de l'existence d'autres textes du même type (article L. 421-9 du même code de l'urbanisme pour les permis de construire, article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 pour le déféré préfectoral par exemple).

*

* *

C'est pourquoi votre commission des Lois vous proposera d'adopter un **amendement de suppression en appelant de ses vœux l'ouverture d'une réflexion sur une codification cohérente des textes applicables à la jurisprudence administrative.**

Article 40 quater

(Section V du chapitre II du Titre III du livre II du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel)

Insertion d'une section nouvelle dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale sur la proposition de la commission des Lois acceptée par le Gouvernement, propose de faire précéder l'article L. 24 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, créé par l'article 40 *ter*, par une section nouvelle intitulée : « *Dispositions particulières en matière d'urbanisme* ».

*

* *

Pour les raisons déjà évoquées lors de l'examen des deux articles précédents et liées au caractère parcellaire de la démarche,

voire commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement tendant à supprimer cet article.**

Article 41

(article premier de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987)

**Compétence des cours administratives d'appel
en matière de recours pour excès de pouvoir
contre les actes réglementaires**

Cet article poursuit les transferts de compétence effectués au bénéfice des cours administratives d'appel depuis leur création en 1987, en leur confiant désormais l'appel des décisions rendues par les tribunaux administratifs sur les recours en excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires.

Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

La loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif a créé les cours administratives d'appel, échelon intermédiaire entre les tribunaux administratifs, juges de droit commun du contentieux administratif aux termes de l'article L. 3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et le Conseil d'Etat.

L'article premier de cette loi confie aux cinq cours administratives d'appel créées par décret (la loi de programme prévoit la création de deux cours supplémentaires) l'appel des jugements formés contre les jugements des tribunaux administratifs, à l'exception de ceux portant sur les recours en appréciation de légalité, les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales et les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires, lesquels ont continué de relever du Conseil d'Etat.

En 1987, le Sénat avait suivi, lors des deux premières lectures, sa commission des Lois qui proposait le transfert de l'appel contre les décisions en matière de recours pour excès de pouvoir aux cours administratives d'appel alors que le projet initial l'excluait et que l'Assemblée nationale proposait de renvoyer à des décrets ultérieurs la faculté d'opérer des transferts supplémentaires. La commission mixte paritaire avait finalement retenu une position intermédiaire, acceptée par les deux assemblées : le transfert des

seuls recours pour excès de pouvoir contre des actes non réglementaires, soit des décisions individuelles.

Votre commission des Lois ne peut donc que se féliciter de voir l'article 41 compléter le transfert en prévoyant que désormais les cours administratives d'appel seront compétentes pour les appels des jugements statuant sur des recours pour excès de pouvoir contre des actes réglementaires.

En tout état de cause, cette nouvelle compétence s'exercera dans la limite des pouvoirs des tribunaux administratifs. En conséquence, le Conseil d'Etat demeure notamment compétent en premier et dernier ressort pour les recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets réglementaires ou individuels, contre les actes administratifs dont le champ s'étend au-delà du ressort d'un seul tribunal administratif, contre les actes réglementaires des ministres et leurs actes administratifs pris obligatoirement après avis du Conseil d'Etat (article 2 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif).

Les cours administratives d'appel ont actuellement le meilleur délai de traitement des affaires de la juridiction administrative (12 à 14 mois soit en moyenne pratiquement le délai incompressible d'un an estimé nécessaire compte tenu des particularités de la procédure) et des moyens supplémentaires leur sont octroyés par la loi de programme.

Elles devraient donc pouvoir absorber ces nouvelles compétences avec la même sérénité que celle qui a présidé au transfert de l'excès de pouvoir effectué progressivement en application de la loi de 1987 et du décret n° 92-245 du 17 mars 1992 relatif aux compétences des cours administratives d'appel : septembre 1992 - l'urbanisme et les impôts ; janvier 1994 - la fonction publique ; octobre 1995 - le tiers restant du contentieux transféré par la loi de 1987.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 42

(article 2 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980)

**Conséquence de la dévolution du contrôle de l'exécution
de leurs jugements et arrêts aux tribunaux administratifs
et aux cours administratives d'appel**

Cet article et le suivant tirent les conséquences, dans la loi du 16 juillet 1980, des nouveaux pouvoirs d'injonction et d'astreinte donnés aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel par l'article 38 du présent projet de loi.

Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Il écarte la compétence du Conseil d'Etat en matière de prononcé d'astreintes en cas d'inexécution dès lors que les dispositions prévues à l'article 38 (nouveaux articles L. 3-2 et L. 3-3 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) pourront jouer.

Le Conseil d'Etat ne conservera donc une compétence pour fixer une astreinte sur demande que s'agissant de ces propres jugements et de ceux qui lui seraient dévolus par la voie de l'appel ou du renvoi.

Seul à pouvoir se prononcer d'office, il pourrait sans doute également, s'il constatait par la section du rapport et des études une inexécution flagrante, prononcer une astreinte pour favoriser l'exécution d'une décision d'une autre juridiction.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification sous réserve d'un amendement de coordination avec la nouvelle numérotation proposée à l'article 38.

Article 43

(art. 6-1 de la loi n° 80-531 du 16 juillet 1980)

Attribution au Conseil d'Etat de pouvoirs d'injonction et d'astreinte

Cet article transpose, au bénéfice du Conseil d'Etat, le dispositif prévu à l'article 38 pour les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel en matière d'injonction et d'astreinte.

Il permettra désormais au Conseil d'Etat, lorsqu'il statue au fond et est saisi de conclusions en ce sens, de prescrire la mesure d'exécution qui découle nécessairement de sa décision ou de fixer un délai à l'administration pour prendre une nouvelle décision.

Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

*

* *

Par coordination avec les amendements proposés à l'article 38, votre commission des Lois vous propose d'adopter :

- un amendement tendant à substituer à la notion d'*«administration»* celle de *«personne morale de droit public ou d'organisme de droit privé chargé d'une mission de service public»* qui figure déjà dans la loi de 1980 ;
- un amendement permettant au Conseil d'Etat de prononcer l'astreinte dans le même arrêt lorsqu'il fixe un délai à l'administration pour prendre une nouvelle décision.

Article 44

Détachement en surnombre d'universitaires dans le corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Cet article autorise, jusqu'au 31 décembre 1999, le détachement en surnombre de professeurs et maîtres de conférences

titulaires des universités dans le corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Ces détachements interviendront dans le cadre des 75 postes en surnombre prévus par la loi de programme, dont le recrutement sera échelonné à raison de 15 par an à partir de 1995 et jusqu'en 1999 puis décroîtra symétriquement jusqu'à 2004.

Ils compléteront provisoirement les autres modes de recrutement que constituent la voie normale de l'ENA et du tour extérieur, les recrutements complémentaires (cf. art. 45 du présent projet de loi) et les autres possibilités de détachement.

L'agrément des candidats relèvera du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et les intéressés seront soumis à l'obligation d'effectuer un stage de six mois organisé par le Conseil d'Etat prévue par l'article 9 du décret n° 88-938 du 28 septembre 1988.

Aucune possibilité d'intégration n'est prévue au titre de ces détachements.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

Article 45

(art. 7 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987)

Prorogation des recrutements complémentaires

Cet article proroge jusqu'au 31 décembre 1999 la faculté de recourir à des recrutements complémentaires de conseillers de 2e et 1e classes des tribunaux administratifs par voie de concours, ouverte par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs.

Cette faculté initialement ouverte jusqu'au 31 décembre 1985 a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1990 par l'article 9 de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant

l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, puis jusqu'au 31 décembre 1995 par l'article 7 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

L'article 45 prévoit en outre, comme le permettait la loi de 1987 pour les années 1988 à 1990, qu'il pourra être dérogé, pour les années 1995 à 1997, au plafonnement du recrutement complémentaire au nombre de postes pourvus par le recrutement statutaire.

Bien que certains membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel regrettent que la multiplication des voies d'accès à leur corps amoindrisse le lien qui les rattache au recrutement par l'Ecole nationale d'administration, les réformes effectuées au sein de la juridiction administrative, la création des cours administratives d'appel, l'explosion du contentieux n'auraient pas permis et ne permettraient pas d'assurer les créations de postes nécessaires (105 emplois définitifs dans la loi de programme) sans une diversification du recrutement.

Le bilan des recrutements effectués au cours des dix dernières années en est le reflet :

Recrutements de 1985 à 1993

	ENA	Tour extérieur	Recrute-ment complé-mentaire	Détache-ments	Recrute-ment spéci-fi-que CAA	Mili-taires	TOTAL
En valeur absolue	90	62	149 (1)	50	34	4	389
En pourcentage	23,1 %	15,9 %	38,3 %	12,8 %	8,7 %	1,2 %	100 %

Source : Conseil d'Etat

(1) Dont 97 entre 1988 et 1990, années non soumises au plafonnement pour faire face à la création des cours administratives d'appel.

De même que les recrutements envisagés pour 1995 :

Élèves de l'ENA : 10

Tour extérieur : 6

Recrutement complémentaire : 32

Détachements dans le corps : 15

Le transfert de la gestion de ce corps du ministère de l'Intérieur au Conseil d'Etat (1987 pour les cours administratives

d'appel, 1990 pour les tribunaux) a permis de mieux valoriser ces fonctions auprès des anciens élèves de l'ENA et d'assurer que soient bien pourvus les dix postes qui leur seraient proposés annuellement.

En revanche, il n'est ni envisageable, compte tenu de la limitation de l'effectif des promotions sortant de l'ENA, ni nécessaire, compte tenu de la qualité des candidats ainsi recrutés, de retarder des créations de postes indispensables en se privant d'un recrutement complémentaire offrant d'excellentes garanties quant à la qualité et à la motivation des candidats.

Recrutés par concours, ceux-ci, en effet, soit remplissent les conditions de diplôme requises pour présenter l'ENA, soit sont des magistrats de l'ordre judiciaire ou des fonctionnaires de catégorie A justifiant de 7 ans de services effectifs.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article, sous réserve d'un **amendement de présentation formelle** tendant à l'insérer dans la loi de 1987 comme le fait l'article 46 pour une autre disposition. Cette solution apparaît en effet préférable plutôt que d'accumuler des dispositions législatives ayant le même objet.

Article 46

(art. 8 de la loi n° 1127 du 31 décembre 1987)

Prorogation du maintien en surnombre des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ayant atteint la limite d'âge

Cet article proroge, jusqu'au 31 décembre 1999, la possibilité de maintien en activité, pour une durée de trois ans non renouvelable, des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au-delà de l'âge de la retraite fixé à 65 ans.

Cette disposition apparaît comme un facteur de souplesse particulièrement utile pour favoriser la formation et l'insertion des nouveaux magistrats qui arriveront massivement au cours des cinq années du plan quinquennal.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 47

**Application à la Nouvelle Calédonie,
à la Polynésie française et à la
collectivité territoriale de Mayotte**

Cet article prévoit l'application des dispositions du projet de loi relatives aux juridictions administratives à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et à Mayotte qui disposent de tribunaux administratifs.

S'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon, la loi lui est applicable de plein droit. Wallis-et-Futuna ne comporte pas de tribunal administratif et a conservé le dernier conseil du contentieux administratif.

Un recensement est actuellement en cours tendant à identifier les dispositions applicables aux territoires d'outre-mer ou collectivités territoriales à statut particulier disposant d'un tribunal administratif. Il devrait conduire à l'insertion dans un prochain texte relatif aux territoires d'outre-mer d'un chapitre consacré à l'extension de certaines dispositions à ces territoires.

L'Assemblée nationale a complété l'article 47 en précisant que le second alinéa de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel relatif au rejet du sursis par ordonnance serait applicable à la Polynésie française, à la Nouvelle Calédonie et à Mayotte (le premier alinéa de cet article L. 9 leur sera en tout état de cause applicable puisqu'il est rerévisé par l'article 40 du présent projet de loi).

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement destiné à tenir compte de ce que l'article L. 9 (datant de 1990) est déjà applicable à Mayotte puisque l'ensemble du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel lui a été étendu par l'article 63 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

PROJET DE LOI DE PROGRAMME RELATIF À LA JUSTICE

Le troisième volet du plan quinquennal en faveur de la Justice se présente sous la forme d'un projet de loi de programme, assorti d'un rapport annexé, dont l'objet annoncé dans l'article 2 est de « programmer les moyens » des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, d'une part, des « services chargés de l'exécution des décisions de justice », autrement dit de l'administration pénitentiaire et des services de la protection judiciaire de la jeunesse, d'autre part.

Sont prévues, pour l'exécution de cette programmation sur cinq ans, 8,1 milliards de francs d'autorisations de programme ainsi que la création de 5.760 emplois budgétaires d'ici à la fin de l'année 1999.

Une analyse détaillée de ces dispositions est présentée par notre collègue Alain Lambert, rapporteur pour avis du projet de loi de programme au nom de la commission des Finances.

Le présent rapport renvoie donc à ses développements et invite le Sénat à adopter les articles du projet de loi de programme confiés à son examen assortis des amendements proposés par la commission des Finances.

Figurent en outre à la fin des présents propos, et votre rapporteur se permet de vous y renvoyer, les observations présentées à votre commission des Lois lors de la réunion du 12 octobre par nos collègues Germain Authié, Guy Cabanel et Michel Rufin, rapporteurs pour avis au nom de la commission des Lois des crédits du ministère de la Justice consacrés, respectivement, aux services judiciaires et à l'administration centrale, à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse.

Outre le rapport annexé au projet de loi, seules deux dispositions sont soumises à l'examen de votre commission des Lois : l'article premier, qui approuve le rapport annexé au projet de loi de programme, et l'article 5 bis qui prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 31 décembre 1996, ses orientations relatives à la révision de la carte judiciaire.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Approbation du rapport annexé

Cet article approuve le rapport annexé au projet de loi de programme.

Ce faisant, il confère force législative à un document dont la qualité normative n'est pas toujours certaine.

Réécrit par l'Assemblée nationale, ce rapport assigne en effet des objectifs à chacune des missions principales du ministère de la Justice : les juridictions de l'ordre judiciaire (§ I), l'administration pénitentiaire (§ II), la protection judiciaire de la jeunesse (§ III) et la juridiction administrative (§ IV) ; autrement dit, il constitue une série d'engagements de la part du Gouvernement

A nombre de ces objectifs sont associés des financements budgétaires examinés par la commission des Finances, au rapport de laquelle votre commission des Lois vous renvoie, ainsi que des orientations générales que votre rapporteur s'est attaché à reprendre dans son exposé général.

Sans donc entrer ici dans le détail du rapport annexé, on relèvera, parmi les orientations que la Chancellerie et plus largement le Gouvernement entendent se donner à eux-même la révision de la carte judiciaire, compétence réglementaire pour l'exercice de laquelle le Gouvernement dispose de tous les instruments législatifs nécessaires avec les chambres détachées, les audiences foraines et, sur proposition de votre commission des Lois, la fixation du sort des magistrats affectés à une juridiction supprimée ou transformée.

Est également évoquée l'administration des juridictions -dont il est dit qu'elle doit être déconcentrée-.

L'affectation des crédits dessine les politiques que le Gouvernement entend privilégier, ainsi le développement des peines

alternatives à la détention grâce à l'accroissement des capacités du milieu ouvert.

Le rapport annexé reprend enfin les différentes innovations contenues dans les deux autres projets de loi : le recrutement de magistrats non professionnels et de conseillers à la Cour d'appel en service extraordinaire, le transfert de compétences aux greffes, le recrutement temporaire en surnombre de conseillers de tribunaux administratifs etc.

*

* *

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier dans la rédaction proposée par la commission des Finances qui précise que le Parlement approuve «les orientations» figurant dans le rapport annexé et sous réserve d'apporter certaines modifications de coordination au rapport annexé et de l'adoption des aménagements suggérés par la commission des Finances.

Les modifications qu'elle vous propose sont les suivantes :

- la substitution, au premier alinéa du paragraphe I relatif aux juridictions de l'ordre judiciaire, d'une référence aux «*moyens de l'appareil judiciaire*» à l'expression peu satisfaisante de «*capacités de jugement*», et la suppression de la mention superfétatoire des délais actuels de jugement des affaires devant les différents degrés de juridiction ;
- la précision dans le 2 du paragraphe I que le juge ne peut être déchargé que des tâches qui ne lui incombent pas «*nécessairement*» et, par coordination avec les modifications apportées aux autres projets de loi, la suppression de la mention des conciliateurs, des médiateurs et des magistrats non professionnels dans l'équipe entourant le juge ;
- la suppression du caractère expérimental et limité du recrutement des magistrats dénommés juges de paix par le projet de loi organique initial ; est en outre supprimée la mention selon laquelle «*il faut élargir les domaines où il est statué à juge unique*» : votre commission des Lois estime en effet que les dispositions prévues par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions constituent un maximum en la matière et qu'il ne convient de les étendre au cours des cinq prochaines années ;

- une nouvelle rédaction du dernier alinéa du paragraphe I relatif aux magistrats afin de préciser plus simplement que : « *la dignité de la justice exige une amélioration de la situation des magistrats* » : cette formule générale revoie aussi bien au statut, qu'à la rémunération et aux symboles d'autorité et de considération comme les logements de fonctions mentionnées par l'Assemblée nationale ;

- la suppression de la mention figurant dans le paragraphe III relatif à la protection judiciaire de la jeunesse, aux termes de laquelle les services compétents en la matière ne doivent pas se transformer en « *organismes d'assistance sociale* » : cette précision en quelque sorte négative est curieusement formulée comme si le rapport annexé souhaitait indiquer aux responsables que leur rôle exclusif est de prescrire des mesures exécutoires,

- enfin une modification rédactionnelle du 2 du paragraphe IV relatif à la juridiction administrative et prévoyant la création de deux nouvelles cours administratives d'appel.

Article 5 bis

Révision de la carte judiciaire

Composé initialement de six articles, le projet de loi de programme a été complété à l'Assemblée nationale par un article 5 bis disposant qu'« *avant le 31 décembre 1996 le Gouvernement présentera au Parlement les orientations relatives à la révision de la carte judiciaire* ».

Un telle révision relève de la compétence réglementaire dès lors que le Gouvernement dispose des moyens législatifs nécessaires rappelés plus haut : la faculté d'instituer des chambres détachées des tribunaux de grande instance et de créer des audiences foraines. Si vous suivez la proposition formulée par votre commission des Lois dans le cadre du projet de loi organique, le sort des magistrats affectés dans les juridictions supprimées ou transformées sera également réglé.

D'après le rapport annexé, la révision envisagée s'efforcera de concilier trois exigences :

- le maintien d'une Justice de proximité ;
- un meilleur emploi des magistrats et fonctionnaires de justice ;
- une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes.

Ces orientations se trouvaient dans le rapport présenté par nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis qui préconisaient notamment la création d'un juge des contentieux de proximité et une redistribution des compétences entre tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance.

Le redécoupage de la carte a d'ores et déjà fait l'objet d'un rapport au Garde des Sceaux, présenté par M. Jean-François Carez, rapport qui propose une méthodologie de révision caractérisée par une démarche progressive d'adaptation à moyen terme conduite par les chefs de cours dans le ressort de chaque cour d'appel. Cette démarche renvoie donc à l'échelon local l'étude, la discussion et les choix nécessaires à la modernisation de l'organisation judiciaire ; elle tend à favoriser l'émergence des plus grands consensus possibles en insistant sur la concertation avec les juridictions et les élus locaux.

*

* *

Consciente des difficultés inhérentes à toute révision de la carte judiciaire, votre commission des Lois souhaite toutefois que celle-ci soit menée à bien, dans le souci d'assurer au justiciable une justice plus protectrice et de meilleure qualité.

Le succès d'une telle entreprise est avant tout question de volonté politique.

Dans la mesure où la révision de la carte judiciaire est une compétence de nature réglementaire, votre commission des Lois vous propose d'adopter un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de cet article, reprise du texte initialement proposé par la commission des Lois de l'Assemblée nationale et qui précise qu'*« avant le 31 décembre 1995, le Gouvernement présentera au Parlement les orientations relatives à la révision de la carte judiciaire »*.

Sans mentionner expressément un rapport, cette rédaction a l'avantage de réduire d'un an les échéances prévues. Les orientations de révision devront donc avoir été arrêtées au 31 décembre 1995 et non au 31 décembre de l'année suivante.

OBSERVATIONS

**présentées par Monsieur Germain AUTHIÉ,
rapporteur pour avis de la commission des Lois,**

**sur les crédits affectés à l'administration centrale
et aux services judiciaires
par le projet de loi de finances pour 1995**

En novembre 1993, lors de l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 1994 destinés à la Justice, votre commission des Lois avait constaté que le budget de l'Etat ne prévoyait pas de consacrer plus de 1,46% de ses dépenses, soit moins encore qu'en 1993 où cette part relative avait atteint 1,49%, à cette mission régaliennne dont le caractère fondamental n'échappe pourtant à personne.

S'agissant des services judiciaires proprement dits, elle n'avait pu que constater une nouvelle fois une réduction relative des crédits, -38,2% contre 42,5% dix ans plus tôt-, l'essentiel de l'augmentation globale du budget du ministère de la Justice (+ 4,6%) étant une nouvelle fois absorbée par les services pénitentiaires en raison des recrutements destinés à pourvoir aux emplois nécessaires à l'ouverture des établissements du programme «13 000».

Le Garde des sceaux ayant rappelé lors de son audition que le Gouvernement avait l'intention de présenter au Parlement un projet de loi quinquennal propre à assurer le redressement de l'institution judiciaire, votre commission des Lois avait finalement décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de son ministère en considérant que celui-ci devait constituer une sorte de transition vers la loi quinquennale.

Le Gouvernement a tenu ses engagements et le Sénat est aujourd'hui saisi d'un projet de loi de programme en faveur de la Justice.

1. La programmation des dépenses sur cinq ans

Votre commission des Lois approuve le principe même d'un recours à la programmation des crédits d'équipement ; cette technique budgétaire permet en effet d'engager des actions à moyen terme, ce qui est indispensable en matière d'équipement et de recrutement.

Reste toutefois que le montant annoncé des crédits, -8,1 milliards de francs en autorisations de programme-, doit être considéré comme un minimum et que toute amélioration du contexte économique et donc budgétaire devra bénéficier prioritairement à la

Justice. L'effort prévu est certes loin d'être négligeable mais il est insuffisant pour répondre aux besoins qu'il entend traiter.

2. Un effort budgétaire significatif mais limité au regard des besoins

a) 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 et architecturalement précieux.

Reste à espérer que les programmes immobiliers prévus seront effectivement mis en oeuvre le plus rapidement possible et que les crédits nécessaires seront inscrits dans les prochaines lois de finances.

b) Les délais de jugement restant à des niveaux inacceptables, notamment en appel, et tendant même à s'allonger devant les juridictions d'instance, les créations d'emplois prévues par le projet de loi de programme sont particulièrement bienvenues.

Les 300 magistrats et 1 020 fonctionnaires de greffe annoncés seront en effet précieux, sans compter le recrutement temporaire de 30 conseillers de cours d'appel en service extraordinaire.

Ces chiffres, dont le coût budgétaire n'est d'ailleurs pas plus précisé que ne sont indiquées les dépenses de fonctionnement nécessairement générées par les créations d'emplois, ne doivent pas faire illusion : ils ne permettront de toute évidence pas de répondre dans des délais raisonnables à la croissance constante de la demande de justice. Gageons toutefois que les programmes prévus seront effectivement mis en oeuvre le plus rapidement possible et que les crédits nécessaires seront inscrits dans les prochaines lois de finances.

3. Des déclarations d'intention parfois imprécises

a) 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 oeuvre 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.

b) 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 quelle sera conduite par les chefs de cours au sein de leur ressort. Aucune autre indication n'est fournie, notamment sur les critères retenus pour l'établissement de la nouvelle carte, les objectifs poursuivis etc.

La question est certes difficile mais on peut légitimement se demander si, ainsi abordée, elle a la moindre chance de succès !

4. Des questions reportées à des textes ultérieurs

a) 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 gestionnaires 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, le ministère de la Justice doit devenir le ministère de la loi. Encore faut-il qu'il s'en donne les moyens !

b) La question de l'informatique des services judiciaires n'est pas non plus abordée alors que l'échec retentissant du schéma directeur pour 1990-1994 appelle de toute évidence une nouvelle politique et n'autorise pas à s'en tenir à l'initiative dite locale, sans

compter la réfection des grandes applications nationales devenues totalement obsolètes.

c) Le statut des personnels est enfin 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 ainsi que, à l'initiative de l'Assemblée nationale, de considérer comme *«anormal que les chefs de juridiction ne disposent pas d'un logement de fonctions»*.

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, pour l'image de la Justice et pour que celle-ci 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.

* *

*

Votre commission des Lois constate qu'un effort indéniable est prévu. Espérant qu'il se concrétisera le plus rapidement possible, elle veillera avec la plus grande attention à l'inscription et à la consommation des crédits budgétaires nécessaires.

Mesurant les difficultés du contexte économique actuel, elle n'en appelle pas moins de ses vœux un renforcement substantiel des moyens prévus dès que la situation budgétaire le permettra. En tout état de cause, elle considère que les engagements pris par le Gouvernement constituent un minimum en deçà duquel il ne saurait être descendu.

OBSERVATIONS

**présentées par de Monsieur Guy CABANEL,
rapporteur pour avis de la commission des Lois,**

**sur les crédits affectés
à l'Administration pénitentiaire
par le projet de loi de finances pour 1995**

Lors de l'examen par votre commission des Lois des crédits affectés à l'Administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 1994, le Garde des Sceaux avait souligné que ce budget était un budget de transition dans l'attente de l'examen du projet de loi de programme.

Le projet de loi de programme vient en effet relayer largement l'effort entrepris en faveur de cette administration, tout en fixant des objectifs d'action à moyen terme particulièrement utiles eu égard à l'évolution actuelle de la détention.

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions complète ce dispositif de deux mesures importantes – la limitation des courtes peines par l'extension de la procédure de conversion d'une peine d'emprisonnement en travail d'intérêt général, l'exécution facilitée de mesures d'éloignement concernant les détenus étrangers – qui devraient contribuer à désengorger les maisons d'arrêt au bénéfice de meilleures conditions de détention.

L'amélioration des conditions d'exécution des peines est en effet un impératif auquel votre rapporteur pour avis se montre, ainsi qu'il avait souligné dans son avis présenté sur le projet de loi de finances pour 1994, très attaché.

Au-delà de l'apport considérable en équipement et en personnel du projet de loi de programme : 4 000 places nouvelles en détention, 1 200 en centres de semi-liberté ; 2 850 emplois en détention, 300 en centres de semi-liberté, 768 en milieu ouvert, un effort dans le domaine des conditions de la détention est engagé : les places les plus vétustes seront fermées, le parc ancien réhabilité.

Cet apport prend la suite de mesures importantes qui – on le rappellera – ont assez 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 (dit « programme 13 000 »), destinée à réduire sensiblement la surpopulation carcérale, et le recrutement parallèle de 4 300 personnels, soit un accroissement des effectifs de 1988 à 1993 de + 24%.

Une attention toute particulière est par ailleurs portée par le projet de loi de programme à l'un des problèmes les plus délicats auxquels doit faire face à l'Administration pénitentiaire : la santé des détenus. Celle-ci est aujourd'hui gravement dégradée, notamment dans le domaine des pathologies lourdes (SIDA, tuberculose) et dans

le domaine psychiatrique, ainsi que l'a souligné le rapport établi sous l'égide du Haut comité de la santé publique par M. Gilbert Chodorge : parallèlement à la réforme engagée dans ce domaine par la loi du 18 janvier 1994 confiant aux hôpitaux la responsabilité des soins au 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.*

Un suivi rigoureux de ces problèmes apparaît cependant devoir compléter ces différentes mesures : il est par exemple grave que, comme l'observe le rapport Chodorge, des grands malades psychiatriques soient laissés à leur souffrance en détention. Des mesures rapides s'imposent dans ce domaine.

Une même vigilance se révèle indispensable en ce qui concerne la surpopulation carcérale qui, quoique très inférieure à ce qu'elle fut avant l'engagement du « programme 13 000 », demeure préoccupante – notamment dans certaines maisons d'arrêt – et l'est 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. Il convient à cet égard, ainsi que votre rapporteur l'avait exposé dans son avis précité, que soit sérieusement envisagé le développement du contrôle judiciaire en lieu et place de mises en détention qui ne sont parfois qu'une mesure de facilité décidée dans le cadre d'une instruction. Il apparaît, d'autre part, souhaitable que soient étudiées et expérimentées des méthodes nouvelles, telle l'assignation à domicile sous surveillance électronique.

La question de la détention des détenus étrangers appelle, pour sa part, 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 vers le pays d'origine.

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, 1 000 à 1 500 personnes environ, trois fois plus en flux. Les autres détenus étrangers, soit 13 500 environ et donc la plus large part, ne sont pas concernés par ces dispositions.

Or, il apparaît souhaitable que ces détenus puissent purger leur peine dans leur pays d'origine, afin, notamment, d'y préparer leur réinsertion.

La situation des personnels ne fait pas l'objet de dispositions du projet de loi de programme dans la mesure où le Gouvernement a souhaité poursuivre sur ce point les échanges de vues engagés avec les organisations représentatives. Ces échanges de vues devraient prendre la suite des diverses actions décidées dans ce domaine ces quatre dernières années. Il y a toutefois lieu d'observer que le projet de loi, par l'accroissement des effectifs qu'il prévoit, doit contribuer à l'amélioration de la sécurité et à de meilleures conditions d'exercice de leur mission par les personnels.

On doit cependant souligner que de nouvelles orientations apparaissent devoir être rapidement arrêtées en la matière. Il importe en particulier que les personnels voient leur rôle plus nettement défini quant à la mise en oeuvre des missions nouvelles dévolues à l'Administration pénitentiaire par la loi du 22 juin 1987 *relative au service public pénitentiaire* 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 doivent recevoir un contenu plus effectif.

40
Votre rapporteur croit, d'autre part, souhaitable que le déroulement des carrières soit amélioré par une gestion plus ouverte des perspectives offertes aux personnels.

OBSERVATIONS

**présentées par Monsieur Michel RUFIN,
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**

La protection judiciaire de la Jeunesse –qui a abandonné depuis bientôt cinq ans son ancienne appellation d'éducation surveillée– fait l'objet d'un effort important du projet de loi de programme, tirant les conséquences du large développement des interventions de ses services. Ceux-ci, en charge de l'exécution des décisions éducatives ou de sauvegarde des juges des enfants, se trouvent en effet confrontés de plain-pied à un fort accroissement, observé depuis plus de dix ans, du nombre des jeunes mineurs en danger, des jeunes mineurs délinquants et des jeunes majeurs en difficulté.

Cet accroissement ne laisse pas d'être inquiétant : votre rapporteur le relevait l'an passé dans son avis sur les crédits affectés à la protection judiciaire de la Jeunesse par le projet de loi de finances pour 1994, s'agissant des *jeunes mineurs en danger*, et notamment des plus jeunes (37,4 % de l'ensemble des décisions de sauvegarde des juridictions des mineurs ont concerné en 1992 des enfants de moins de dix ans, en particulier des enfants de familles monoparentales en difficulté et des enfants victimes de sévices sexuels), et en ce qui concerne les *jeunes majeurs en difficulté*.

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

En 1992, 53 779 jeunes ont été jugés en matière pénale. Ce chiffre a légèrement décliné en 1993 mais la tendance à la hausse a été 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 que le rapport annexé au projet de loi de programme rappelle la mission principale que la protection judiciaire de la Jeunesse se doit d'accomplir dans ce domaine.

On ne peut, de fait, que souscrire aux objectifs énoncés sur ce point par le rapport annexé qui souligne 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 relever de même avec intérêt que le rapport annexé expose 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 dans 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 (50 millions de francs en loi de finances pour 1994), et le recrutement de 400 agents.

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 %, soit 500 places.

Des nouveaux moyens de procédure sont définis par le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions : 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, d'autre part, avec intérêt le souhait exprimé par le rapport annexé au projet de loi de programme d'un développement des mesures de réparation pénale, celles-ci devant atteindre 9 000 mesures par an.

Il y a lieu par ailleurs de noter que l'accroissement des capacités des centres participe du souci d'une diversification opportune des réponses à la délinquance juvénile. Il est tout à fait clair, en effet, que le régime des internats, qui permet de mener une vie plus ordonnée et, partant, ouvre la voie à une meilleure resocialisation du jeune, répond à une nécessité largement reconnue.

Enfin, 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 (JET)* qui ont donné d'excellents résultats pour les jeunes majeurs délinquants en fin de peine.

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

Elle consiste dans des programmes d'activité, se tenant généralement en forêt, destinés à redonner au jeune des repères sociaux élémentaires : horaires de lever-coucher, travaux d'utilité commune, etc... Ils sont encadrés par d'anciens militaires.

Des critiques ont été portées contre cette expérience : celles-ci ont été excessives dans la forme et injustifiées au fond. Il faut en revanche 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.

Par la diversification des moyens et des expériences, les uns et les autres poursuivent en effet un objectif d'intérêt général au bénéfice de jeunes qui ne doivent pas être victimes d'une quelconque fatalité de l'exclusion, mais dont l'avenir doit, à l'inverse, être 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 apparaissent pouvoir contribuer significativement au développement des missions de la protection judiciaire de la Jeunesse.

Ces missions, essentielles puisqu'il s'agit de l'avenir d'enfants en difficulté, supposent un suivi vigilant eu égard aux incertitudes qui demeurent dans ce domaine à 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 du projet de loi de programme.