

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,
RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

COMPTE RENDU INTEGRAL

9^e SEANCE

Séance du mercredi 23 octobre 1985

SOMMAIRE

PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 2392).
2. **Dépôt du rapport d'une commission de contrôle** (p. 2392).
3. **Représentation à un organisme extraparlémentaire** (p. 2392).
4. **Simplification des procédures et exécution des décisions pénales.** - Discussion d'un projet de loi (p. 2392).
Discussion générale : MM. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice ; Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois ; Jean Huchon.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 2398)

Amendements nos 1 de la commission et 35 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. - Adoption de l'amendement n° 1.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 2398)

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Amendements nos 36 rectifié de M. Charles Lederman et 91 de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement n° 36 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 2399)

Amendement n° 3 de la commission. - Adoption.

Amendements nos 37 de M. Charles Lederman et 4 de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement n° 37.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 2400)

Amendements nos 5 et 6 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (p. 2400)

Amendement n° 7 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 (p. 2400)

Amendement n° 8 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 7 à 11, et 12 A - Adoption (p. 2400)

Article 12 (p. 2401)

Amendements nos 87 de la commission et 38 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, Charles Lederman, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement n° 87.

Suppression de l'article.

Article 13 (p. 2402)

Amendements nos 9 de la commission, 39 et 40 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, Charles Lederman, le garde des sceaux, Michel Dreyfus-Schmidt. - Adoption de l'amendement n° 9 ; rejet des amendements nos 39 et 40.

Adoption de l'article modifié.

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

Articles 14 A et 14. - Adoption (p. 2404)

Article additionnel (p. 2404)

Amendement n° 81 du Gouvernement. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption de l'article.

Article 15 (p. 2404)

Amendement n° 41 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 16 (p. 2405)

Amendements nos 10 de la commission et 42 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, Charles Lederman, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement n° 10.

Amendements nos 43 de M. Charles Lederman et 11 de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet de l'amendement n° 43 ; adoption de l'amendement n° 11.

Adoption de l'article modifié.

Article 17 (p. 2405)

Amendements nos 64 de M. Pierre Lacour et 44 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. Jean Huchon, Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait de l'amendement n° 64 ; rejet de l'amendement n° 44 rectifié.

Adoption de l'article.

Article 18 (p. 2406)

Amendement n° 12 de la commission. - M. le rapporteur.
- Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 19. - Adoption (p. 2407)

Article 20 (p. 2407)

Demande de réserve. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption.

La réserve est ordonnée.

Articles 21 et 22. - Adoption (p. 2407)

Article 23 (p. 2407)

Amendement n° 14 de la commission, sous-amendements n°s 67 et 85 du Gouvernement ; amendements n°s 46 et 63 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. - Adoption des sous-amendements n°s 67 et 85 et de l'amendement n° 14 modifié.

Adoption de l'article modifié.

Article 20 (suite) (p. 2409)

Amendements n°s 13 de la commission et 45 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, Charles Lederman, le garde des sceaux, Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait de l'amendement n° 13 ; rejet de l'amendement n° 45 rectifié.

Adoption de l'article.

Article 24. - Adoption (p. 2410)

Article 24 bis (p. 2410)

Amendements n°s 15 rectifié de la commission, 47 de M. Charles Lederman et 68 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, Charles Lederman, le garde des sceaux, Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait de l'amendement n° 47 ; adoption de l'amendement n° 15 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Article 25 (p. 2412)

Amendements n°s 16 de la commission et 48 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, Charles Lederman. - Retrait de l'amendement n° 48 ; adoption de l'amendement n° 16.

Amendement n° 17 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 49 de M. Charles Lederman. - M. Charles Lederman. - Rejet.

Amendements n°s 18 de la commission et 69 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement n° 18.

Adoption de l'article modifié.

Article 26 (p. 2413)

Amendement n° 50 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 27 (p. 2413)

Amendement n° 51 de M. Charles Lederman. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 28 (p. 2414)

Amendement n° 19 rectifié de la commission et sous-amendement n° 92 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 29 (p. 2414)

Amendement n° 88 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 30 (p. 2414)

Amendement n° 89 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 31 et 31 bis. - Adoption (p. 2415)

Article 32 (p. 2415)

Amendement n° 70 du Gouvernement. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur, Jacques Descours Desacres. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 33 (p. 2415)

Demande de réserve. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption.

La réserve est ordonnée.

Article 34. - Adoption (p. 2415)

Article 35 (p. 2415)

Amendements n°s 21 de la commission et 53 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Suppression de l'article.

5. Souhaits de bienvenue à une délégation du Rwanda (p. 2416).

6. Simplification des procédures et exécution des décisions pénales. - Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi (p. 2416).

Article 33 (suite) (p. 2416)

Amendements n°s 20 de la commission, 52 de M. Charles Lederman et 86 rectifié du Gouvernement. - MM. le rapporteur, Charles Lederman, le garde des sceaux. - Adoption des amendements n°s 20 et 52.

Suppression de l'article.

Article 36 (p. 2417)

Amendement n° 54 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Adoption de l'article.

Articles 37 à 41. - Adoption (p. 2417)

Article 42 (p. 2418)

Amendement n° 22 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 43 (p. 2420)

Amendement n° 90 de la commission. - Adoption.

Suppression de l'article.

Articles 44 et 45. - Adoption (p. 2420)

Article 46 (p. 2420)

Amendement n° 71 du Gouvernement. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption.

Amendement n° 72 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 73 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 74 rectifié du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 2421)

Amendement n° 78 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption de l'article.

Amendement n° 79 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption de l'article.

Articles 47 et 47 *bis*. - Adoption (p. 2422)

Article 48 (p. 2422)

Amendement n° 23 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Jean Chérioux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 49 (p. 2423)

Amendement n° 24 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 50 (p. 2423)

Amendement n° 25 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 51. - Adoption (p. 2424)

Articles additionnels (p. 2425)

Amendement n° 26 de la commission. - M. le rapporteur. - Retrait.

Amendement n° 75 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption de l'article.

Article 52 (p. 2425)

Amendement n° 76 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Réserve.

Réserve de l'article.

Articles 52 *bis*, 53 et 54. - Adoption (p. 2425)

Article 52 (*suite*) (p. 2425)

Amendement n° 76 du Gouvernement (*précédemment réservé*). - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 2425)

Amendement n° 55 de M. Charles Lederman. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Réserve.

Amendement n° 56 de M. Charles Lederman. - Réserve.

Article 55 (p. 2426)

Amendements n°s 27 de la commission et 57 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 56 (p. 2426)

Amendement n° 28 de la commission. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 57. - Adoption (p. 2426)

Article 58 (p. 2426)

Amendement n° 29 de la commission. - Adoption.

Suppression de l'article.

Articles 59, 59 *bis*, et 60. - Adoption (p. 2427)

Article 61 (p. 2427)

Amendements n°s 30 de la commission et 58 de M. Charles Lederman. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 62. - Adoption (p. 2427)

Article 63 (p. 2427)

Amendement n° 31 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 64 (p. 2427)

Amendement n° 59 de M. Charles Lederman. - M. Charles Lederman. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article additionnel (p. 2428)

Amendement n° 77 du Gouvernement. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption de l'article.

Articles 64 *bis* à 64 *quinquies*. - Adoption (p. 2428)

Article 64 *sexies* (p. 2428)

Amendement n° 65 de M. Pierre Lacour. - MM. Jean Huchon, le rapporteur. - Retrait.

M. Charles Lederman.

Amendement n° 93 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 64 *septies* (p. 2429)

Amendement n° 66 de M. Pierre Lacour. - Retrait.

Adoption de l'article.

Articles 64 *octies* et 64 *nonies*. - Adoption (p. 2429)

Article 65 (p. 2429)

Amendement n° 60 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Adoption de l'article.

Articles 65 *bis* à 65 *quinquies*. - Adoption (p. 2430)

Article 65 *sexies* (p. 2430)

Amendements n°s 32 de la commission et 61 de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Suppression de l'article.

Articles additionnels (p. 2431)

Amendements n°s 62 de M. Charles Lederman et 33 rectifié de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur. - Retrait de l'amendement n° 62 ; adoption de l'amendement n° 33 rectifié constituant un article additionnel.

Articles 66 et 66 bis. - Adoption (p. 2431)

Articles additionnels (p. 2431)

Amendement n° 80 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption de l'article.

Amendement n° 82 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption de l'article.

Amendement n° 83 rectifié du Gouvernement. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption de l'article.

Amendement n° 55 de M. Charles Lederman (*précédemment réservé*). - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Amendement n° 56 de M. Charles Lederman (*précédemment réservé*). - Retrait.

Article 67 (p. 2433)

Amendement n° 84 rectifié du Gouvernement. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Intitulé du projet de loi (p. 2433)

Amendement n° 34 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption de l'intitulé.

Vote sur l'ensemble (p. 2433)

M. Michel Dreyfus-Schmidt.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance.

7. **Représentation à un organisme extraparlamentaire** (p. 2433).

8. **Dotation globale de fonctionnement.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2433).

Discussion générale : MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; René Monory, rapporteur de la commission des finances ; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Paul Kauss, Jean-Marie Girault, René Régault.

Renvoi de la suite de la discussion.

9. **Renvoi pour avis** (p. 2447).

10. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 2447).

11. **Dépôt de rapports** (p. 2447).

12. **Dépôt d'un avis** (p. 2447).

13. **Ordre du jour** (p. 2447).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

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

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

2

DEPOT DU RAPPORT D'UNE COMMISSION DE CONTROLE

M. le président. J'ai reçu de M. Charles Pasqua un rapport fait au nom de la commission de contrôle créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 24 avril 1985 sur les conditions dans lesquelles sont commandées et élaborées les études techniques qui fondent les expertises de l'établissement public de Télédiffusion de France, en matière de répartition des fréquences hertziennes.

Ce dépôt a été publié au *Journal officiel*, édition Lois et décrets, du 23 octobre 1985. Cette publication constitue, conformément au paragraphe III du chapitre V de l'instruction générale du bureau, le point de départ du délai de six jours nets pendant lequel la demande de constitution du Sénat en comité secret peut être formulée.

Ce rapport sera imprimé sous le numéro 45 et distribué, sauf si le Sénat, constitué en comité secret, décide, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport.

3

REPRESENTATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants au sein du conseil national de la montagne.

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite donc la commission des affaires économiques et du Plan à présenter deux candidatures, la commission des affaires sociales et la commission des lois respectivement une candidature.

4

SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ET EXECUTION DES DECISIONS PENALES

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 437, 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales. (Rapport n° 35 [1985-1986].)

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui s'inscrit dans le cadre des efforts que nous poursuivons pour améliorer et moderniser le fonctionnement de notre justice.

Beaucoup a été fait dans ce domaine - j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer au Sénat et je le dirai à nouveau lors de la discussion du budget - qu'il s'agisse du progrès des techniques et des méthodes ou du développement de l'informatique et de la bureautique. L'augmentation des crédits en cette matière, qui atteint 140 p. 100 pour la période 1982-1986, va permettre de poursuivre l'installation de micro-ordinateurs et de mini-ordinateurs en province, d'assurer l'édition automatisée des décisions et des pièces de procédures et de développer le projet de fichier des détenus.

Dès à présent - j'ai plaisir à le dire au Sénat - les progrès réalisés sont sensibles dans la justice civile : nombreuses sont les juridictions où le nombre des affaires s'accroît tandis que les délais des procédures diminuent. Pour la première fois, sur ce point, la tendance, qui était négative depuis dix ans, s'inverse, grâce - je le souligne - à la compréhension et à l'effort de tous les participants à la vie judiciaire.

En matière pénale, un chemin considérable a également été parcouru, au cours des dernières années, dans la voie de la modernisation.

C'est ainsi que le casier judiciaire, autrefois tenu au siège de chaque juridiction, est centralisé à Nantes, informatisé et pleinement opérationnel depuis la fin de l'année 1983. Il s'agit là d'une des opérations les mieux réussies, au point que de nouvelles fonctions seront bientôt confiées au centre informatique de Nantes, notamment en ce qui concerne l'édition de certaines pièces d'exécution des peines.

Les cinq bureaux d'ordre de Paris, Nanterre, Créteil, Versailles et Evry sont désormais automatisés, chacune de ces juridictions venant en outre d'être dotée d'un mini-ordinateur lui permettant de réaliser sur place toutes les éditions pénales. Cette informatisation va très prochainement être étendue à Pontoise et à Bobigny.

En outre, la Chancellerie vient de mettre au point une simplification des méthodes d'enregistrement, par les bureaux d'ordre des parquets, des procès-verbaux d'infraction dressés contre auteur inconnu, qui s'élèvent à ce jour à près de trois millions par an.

Au stade de la décision, enfin, l'automatisation du traitement des ordonnances pénales, qui concerne les tribunaux de police de Paris et des trois départements suburbains, permet d'écouler environ 35 000 procédures par mois, tandis que vingt et un tribunaux de grande instance sont équipés de micro-ordinateurs leur permettant l'édition des jugements correctionnels.

Le Sénat mesure ainsi le chemin parcouru, mais ces efforts et ces progrès, pour donner tous leurs résultats, doivent être accompagnés et soutenus par des mesures législatives qui améliorent le déroulement du procès pénal. Sans, bien entendu, altérer en rien les principes de notre droit et les garanties offertes aux justiciables, nous devons tout faire pour mieux assurer le traitement des procédures, en les libérant de formalités inutiles et en répartissant mieux la charge des contentieux.

Cette exigence, qui vaut évidemment dans tous les domaines, est particulièrement sensible s'agissant du contentieux pénal. L'accroissement de la petite délinquance, notamment en matière de transports et de circulation routière, la nécessité de mettre un terme à des détentions provisoires qui se prolongent excessivement du fait de l'encombrement des cabinets d'instruction, le souci de mettre les juridictions correctionnelles à même de mieux faire face à leurs obligations en leur épargnant la connaissance d'affaires répétitives dont la sanction ne dépasse jamais en fait le niveau contraventionnel, la volonté d'améliorer le traitement des contraventions : tels sont les impératifs qui commandent d'aller de l'avant.

Dans cette perspective, nous avons réuni beaucoup de compétences et de bonnes volontés auxquelles je rends hommage. Depuis plusieurs années, des commissions ont travaillé à cet effet avec acharnement, qu'il s'agisse de celle qui était présidée à la Cour de cassation par le Premier avocat général Toubas ou de celle qui était animée à la Chancellerie par le professeur Léauté. De nombreuses suggestions m'ont également été présentées lors des réunions périodiques que nous avons organisées place Vendôme ou lors de mes déplacements en juridictions avec les magistrats, les avocats et les fonctionnaires de justice.

Au cours de ces réunions, il est apparu que des simplifications ou des améliorations étaient réalisables à tous les niveaux du procès pénal. Cela nous a conduits à formuler un ensemble de propositions d'amélioration de notre procédure pénale qui s'articule autour des trois phases traditionnelles : l'enquête et l'instruction d'abord, le jugement ensuite, et ce devant la cour d'assises, devant le tribunal correctionnel ou devant le tribunal de police, l'exécution de la peine enfin.

L'Assemblée nationale, puis votre commission des lois et son excellent rapporteur - je les en remercie - ont pris la mesure de l'intérêt du présent projet, auquel ils ont apporté certaines modifications. Il demeure entre nous des points de divergence à propos desquels je m'expliquerai dans le cours du débat. La diversité des dispositions de ce texte est telle que je me bornerai à en évoquer les principales orientations au regard des trois phases du processus pénal telles que je les ai décrites.

Evoquons d'abord la procédure antérieure à l'audience. Il s'agit, en premier lieu, d'éviter l'ouverture d'informations judiciaires lorsque celles-ci ne sont pas indispensables : tout le monde en convient, dans cette perspective, des examens techniques ou scientifiques pourront désormais être effectués au stade de l'enquête, sous le contrôle du parquet. Ces dispositions permettront d'accélérer le traitement de certaines affaires, notamment en matière de circulation routière.

Devant la juridiction d'instruction, il est proposé de supprimer des formalités inutiles qui ne sont pas justifiées par les droits de la défense, en simplifiant le processus de restitution des objets saisis, en permettant au juge d'adresser directement, même en dehors de son ressort, des commissions rogatoires à tout officier de police judiciaire compétent, en revenant au principe de l'expert unique, le juge pouvant cependant, s'il l'estime utile, en désigner plusieurs, et en assouplissant les modalités de notification des conclusions de l'expertise - nous serons amenés, au cours des débats, à examiner plus avant ce problème - en remplaçant le système archaïque de l'élection de domicile par l'obligation d'indiquer au juge d'instruction leur adresse personnelle ou celle d'un tiers chargé de recevoir les actes de procédure. Ce choix permettrait d'éviter certaines difficultés d'ordre psychologique, notamment au sein des familles et du voisinage. Les multiples garanties qui assortissent cette réforme préconisée dès 1979 par la commission animée par le professeur Pradel me paraissent de nature à dissiper les réserves qu'elle a suscitées de la part de votre commission des lois.

Nous supprimerons encore des formalités inutiles en réduisant, grâce à ce système de l'adresse déclarée, les formalités de notification des ordonnances rendues, en facilitant les

modalités et en unifiant les délais des voies de recours, en précisant la forme que doivent revêtir les demandes de mise en liberté ou de mainlevée du contrôle judiciaire, afin d'éviter des décisions tardives et des nullités, en favorisant le regroupement des procédures suivies contre un même inculpé.

Alors que viennent d'être mis en place les « secrétariats communs » au service des cabinets d'instruction et la nouvelle méthode simplifiée d'enregistrement des procédures, ces mesures contribueront également à alléger la tâche des juges et de leurs greffiers.

Passons ensuite à la procédure de jugement.

Les problèmes se posent différemment selon la nature de la juridiction. Devant les cours d'assises, il est essentiel d'éviter que se déroulent, pendant des journées et parfois des semaines entières, des procès qui sont, dès l'origine, destinés à être annulés par la Cour de cassation, une formalité procédurale n'ayant pas été respectée. C'est pourquoi les nullités de la procédure précédant l'ouverture des débats et celles concernant les témoignages nous paraissent devoir, à peine de forclusion, être soulevées, les premières dès que le jury est constitué, les secondes avant la clôture des débats.

Toutes les fois où la cour d'assises sera saisie d'une demande d'annulation, elle statuera ; lorsqu'elle rendra un arrêt de rejet, celui-ci ne pourra être attaqué devant la Cour de cassation qu'en même temps que l'arrêt sur le fond.

Cette simplification avait été proposée par la commission réunie à la Cour de cassation au cours des années 1980 et 1981 et présidée par M. Toubas.

Devant les tribunaux correctionnels, le problème essentiel est celui de la surcharge, avec toutes ses conséquences : débats insuffisamment approfondis, audiences tardives, condamnations prononcées plusieurs années après les faits.

Il convenait, dès lors, de faire le tri entre les infractions qui portent atteinte aux intérêts essentiels de la société ou qui s'avèrent complexes dans leurs éléments, et les multiples infractions répétitives, constantes dans leurs éléments et faciles à juger.

Parmi celles-ci figurent notamment les délits routiers : défaut d'assurance, infractions liées à la carte grise ou à l'immatriculation, conduite sans permis. Ces affaires représentent à elles seules aujourd'hui 20 p. 100 du contentieux délictuel !

Après une étude de la jurisprudence et une analyse très approfondie, il est apparu possible et même souhaitable d'en décharger les tribunaux correctionnels, et ce pour deux raisons. D'abord, parce que la procédure du tribunal de police, moins stigmatisante et plus rapide, permettra de sanctionner de manière plus appropriée, mais aussi plus efficace ces infractions formelles et répétées : la promptitude et la certitude de la répression s'imposent dans ce domaine. Ensuite, parce qu'ainsi libérées les juridictions correctionnelles pourront consacrer l'essentiel de leur temps à la moyenne et à la grande délinquance qui menacent la sûreté de nos concitoyens.

Pour les tribunaux de police, cette « contraventionnalisation » des infractions routières se traduira, certes, par un accroissement du contentieux : 93 000 affaires de plus par an pour l'ensemble du territoire. Mais cette augmentation doit être rapportée au volume des condamnations prononcées annuellement et n'est pas considérable puisqu'on passera de 8 384 000 à 8 477 000 décisions.

A ce niveau, le problème qui se pose depuis longtemps est à l'évidence celui de savoir comment traiter ce contentieux de masse dont l'évolution inflationniste aboutit à asphyxier progressivement les tribunaux de police.

A notre initiative, une étude a été conduite à ce sujet, aussi bien en France qu'à l'étranger. Il est apparu qu'au sein du domaine contraventionnel, qui est constitué, pour l'essentiel, par des infractions au stationnement et à la circulation routière, à l'équipement des véhicules et à la réglementation des transports, il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, les contraventions qui constituent un manquement caractérisé à la discipline sociale ou présentent un risque pour la sécurité d'autrui - pour celles-là, des peines diversifiées demeurent bien sûr nécessaires - et, d'autre part, les infractions mineures liées à la réglementation de la circulation et aux transports quotidiens, constatées par millions chaque année, qui appellent seulement une sanction pécuniaire.

Entrent notamment dans la première catégorie le défaut de permis de conduire ou d'assurance, les contraventions aux règles sur la signalisation, les stops, les sens interdits, ainsi que les excès de vitesse les plus graves. Toutes ces contraventions seront déferées au tribunal de police qui continuera de statuer selon les procédures habituelles : audience ou ordonnance pénale.

La plupart des autres contraventions ne doivent plus, compte tenu de leur moindre gravité, faire l'objet de poursuites individualisées. Je vous propose donc de les soumettre à une procédure simplifiée, directement inspirée de celle qui existe, depuis janvier 1972, pour le stationnement irrégulier.

Dès à présent, cette procédure de l'amende forfaitaire et de l'amende pénale fixe permet au contrevenant qui n'acquiesce pas de comparaître devant le juge ; les recours judiciaires au nombre de deux sont facilités dans leur mise en œuvre, tandis que certaines règles sont améliorées.

Ainsi le juge de police, libéré des tâches les plus répétitives, pourra, lui aussi, consacrer plus de temps aux affaires importantes ; et l'on en finira, enfin, avec cette absurdité - il n'y a pas d'autre terme - à savoir un travail considérable pour établir des procédures qui, en raison des délais de traitement, sont souvent atteintes par la prescription, puis passent de la prescription à la destruction pure et simple.

J'en arrive maintenant aux propositions concernant l'exécution de la condamnation. Nous savons tous que les courtes peines d'emprisonnement pour les petits délinquants sont souvent lourdes de conséquences humaines désastreuses, notamment la rupture familiale, et de conséquences sociales, je pense en particulier au haut taux de récidive. Or, dans certains cas, ces courtes peines sont engendrées par un automatisme procédural regrettable ou marquées par une rigidité excessive de leur mode d'exécution. Le projet de loi vous propose donc d'améliorer la procédure d'itératif défaut et d'étendre le champ d'application du travail d'intérêt général et de la semi-liberté.

S'agissant de l'itératif défaut, vous en connaissez la rigueur procédurale, et l'actualité est souvent défrayée par ses regrettables conséquences humaines.

Certains condamnés par défaut font opposition. Ensuite, pour des raisons diverses, et parfois simplement parce qu'ils ont changé d'adresse et que les diligences de l'huissier ou de son clerc sont demeurées vaines, ils ne comparaissent pas à la seconde audience. La juridiction ne peut alors que confirmer la condamnation initiale qui est parfois très lourde par rapport à la gravité réelle des faits, en l'absence du prévenu et de tout conseil.

Il ne reste plus alors qu'à exécuter la condamnation souvent à une peine d'emprisonnement ferme. De telles exécutions, avec l'incarcération qu'elles comportent, peuvent entraîner des conséquences désastreuses pour l'intéressé arrêté à l'improviste, parfois au cours d'un déplacement ou sur son lieu de travail, et aussi pour sa famille. Chacun se souvient du suicide de ce jeune garçon dont la mère avait été emprisonnée en exécution d'une condamnation à une peine ferme par itératif défaut pour un chèque sans provision.

S'inspirant d'un précédent projet de loi déposé en 1973 par M. Jean Taittinger, alors garde des sceaux, le projet propose de supprimer l'automatisme de la seconde condamnation par défaut en autorisant le tribunal, en cas de non-comparution et, bien entendu, sous certaines conditions, à modifier le jugement rendu. Nous avons tenu à reprendre ce texte parce que nous pensons que l'on peut éviter ainsi les conséquences humaines regrettables que j'ai évoquées et qui découlent de cet automatisme juridique dont j'ai fait l'analyse.

L'expérience montre également que les courtes peines d'emprisonnement, surtout lorsqu'elles sont ramenées à exécution longtempes après avoir été prononcées, ce qui est le cas notamment lorsque toutes les voies de recours sont exercées, peuvent avoir des effets combien regrettables : perte de l'emploi dans lequel le condamné commençait à faire ses preuves, rupture des liens familiaux.

C'est pourquoi après nous en être longuement entretenus avec des magistrats, des avocats, nous vous proposons que, dans tous les cas où une juridiction de jugement aura prononcé une peine d'emprisonnement ferme n'excédant pas six mois, le juge de l'application des peines se voie reconnaître la faculté de présenter à cette juridiction, après un examen attentif du dossier et avec l'accord du condamné, une requête

tendant à ce que la privation de liberté soit assortie d'un sursis accompagné de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

Cette modification de la sanction initialement prononcée - je tiens à le souligner - ne pourra intervenir que sur la décision du tribunal qui avait prononcé la condamnation ; inspirée du système de relèvement des incapacités résultant de la loi du 29 décembre 1972, elle permettra à la juridiction de jugement de mieux ajuster l'exécution de la peine à la situation du condamné lorsqu'il sera avéré que cette situation aura favorablement évolué.

Elle aura, en outre, le mérite de contribuer à l'essor du travail d'intérêt général qui, vous vous en souvenez, a été voté à l'unanimité par les deux chambres du Parlement et dont l'application est à l'heure actuelle très encourageante : en 1984, 2 231 peines de cette nature ont été exécutées et, depuis le début de cette année, il en est prononcé à peu près 450 par mois.

Lorsque aucune des nouvelles procédures que je viens de décrire n'est envisageable et qu'un emprisonnement de courte durée doit être ramené à exécution, alors qu'il a été prononcé, pour des faits très anciens, contre une personne qui est réinsérée socialement, reste la possibilité, instituée par la loi du 17 juillet 1970, de recourir à la semi-liberté dont vous connaissez la formule : travail le jour, prison la nuit et les jours de fête.

Excellente dans son principe, cette modalité est, hélas, très peu utilisée : un peu plus d'un tiers seulement des places offertes par les centres de semi-liberté est actuellement occupé, alors que vous connaissez le taux de surpopulation pénale.

L'éloignement géographique des établissements, le chômage, divers facteurs économiques ou sociaux font obstacle à une mesure dont la mise en œuvre pourrait pourtant résoudre bien des difficultés humaines ou familiales.

C'est pourquoi je vous propose, dans le droit-fil de ce qui avait été voté en 1970, d'assouplir les conditions d'application de la semi-liberté qui pourra dorénavant être accordée toutes les fois où l'emprisonnement n'excédera pas un an et où le condamné justifiera de l'exercice d'une activité soit à mi-temps, comme le propose votre commission des lois, c'est-à-dire le travail partiel, soit même bénévole. A une époque où l'on a tant besoin des initiatives privées, de l'association des bonnes volontés et du bénévolat, comment ne pas les encourager ?

Il est également indispensable d'admettre à la semi-liberté soit les condamnés justifiant du caractère essentiel de leur participation à la vie familiale - et je pense notamment aux mères de jeunes enfants - soit encore ceux qui doivent accomplir, dans la perspective de leur libération, les démarches indispensables à leur réinsertion.

Ces assouplissements ne risquent pas de conduire aux abus redoutés par votre commission, d'abord parce que l'admission à la semi-liberté n'a lieu que si le juge de l'application des peines l'estime souhaitable, ensuite parce qu'il s'agit non pas de criminels ou de délinquants récidivistes chevronnés, mais de condamnés à de courtes peines d'emprisonnement.

Ainsi donc, l'objet de ce projet de loi est de permettre, à tous les stades du processus pénal, de rendre une meilleure justice, plus rapide, plus efficace, plus humaine. Ce projet est le fruit d'un long travail - j'ai évoqué les commissions qui se sont réunies et les études auxquelles nous nous sommes livrés sur l'évolution des contentieux pénaux - d'une large concertation et d'entretiens très poussés que nous avons eus dès 1984.

Certains ont dit qu'il s'agissait là d'un projet de circonstance. Je peux vous exprimer très fortement à cette tribune l'affirmation contraire : il est le fruit d'un très long travail.

Je marque d'ailleurs qu'il est proposé, pour des raisons matérielles évidentes, de différer l'entrée en vigueur d'un certain nombre de ses dispositions jusqu'à février ou octobre 1986.

Ce texte qui est complexe, c'est vrai, par la diversité des aspects qu'il couvre, est aujourd'hui examiné par votre Haute Assemblée en première lecture. Nous prêterons la plus grande attention aux suggestions qui seront faites. J'accueillerai comme toujours avec beaucoup d'intérêt et un large esprit d'ouverture toutes les propositions constructives et tous les amendements susceptibles d'améliorer le texte puisque

tout projet de modernisation et d'humanisation de notre justice pénale ne peut, j'en suis sûr, que rencontrer notre intérêt à tous (*Applaudissements sur les travées socialistes*).

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

M. Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le texte initial qui a été proposé à l'Assemblée nationale avait trois objectifs principaux : la simplification des procédures d'enquête, d'instruction et de jugement ; la « contraventionnalisation » d'infractions en matière de circulation routière ; la définition de nouvelles conditions de mise en œuvre des régimes de semi-liberté et de travail d'intérêt général. Par ailleurs, des dispositions diverses tendaient à instituer un quatrième critère de compétence territoriale, à savoir le lieu de la détention.

L'Assemblée nationale a introduit de multiples dispositions qui rendent, à notre avis, un peu plus disparate le texte initial, qui l'était déjà un peu, il faut le reconnaître.

Ainsi, elle a adopté des dispositions tendant : à une modification du code pénal permettant l'indemnisation des victimes de viol, d'attentat à la pudeur ; à une modification du régime de la réduction des peines ; à une modification par atténuation du régime de la contrainte par corps ; à l'admission des femmes dans les enceintes de jeu, corrigeant ainsi un vieux texte qui n'était plus d'actualité ; à la suppression de certaines incapacités électorales résultant de condamnations pour de petits délits ; à une répression pénale de certains agissements commis par des administrateurs représentant les créanciers dans les procédures collectives ; enfin, l'Assemblée nationale a repoussé d'une année l'obligation de délivrer les copies de pièces pénales des procédures aux conseils des parties.

Nombre des dispositions proposées par le Gouvernement ou introduites par l'Assemblée nationale constituent des améliorations de la situation actuelle, une modernisation, une actualisation de textes anciens qui n'avaient plus leur raison d'être.

Mais la procédure pénale, plus encore qu'aucune autre règle de procédure, touche de très près à la liberté individuelle. La limite de la simplification toujours souhaitée des règles de procédure, c'est le risque d'aboutir à une atteinte aux droits et libertés des citoyens.

La recherche d'un équilibre entre la nécessité d'aller vite et le respect des droits essentiels des parties au procès s'identifie à la distinction qui a toujours existé entre les procédures rapides et efficaces et les procédures sommaires et iniques.

La solennité, la sérénité nécessaire à l'œuvre de justice s'accommodent mal, vous le savez, d'une précipitation expéditive.

Parmi les principes les plus importants, souvent appelés « les piliers de notre système procédural », figurent notamment trois grands principes : l'autorité de la chose jugée, l'impossibilité pour le pouvoir exécutif de choisir les magistrats chargés de juger un prévenu ou un accusé, et le respect des droits de la défense.

Ce sont ces réflexions, et uniquement ces réflexions, qui ont guidé les pas de la commission lors de l'examen des articles du texte qui nous est soumis. A cette occasion, nous avons interrogé les barreaux, les syndicats de magistrats.

Il faut reconnaître que nous avons rencontré, sur la plupart des propositions faites par la commission, sinon une unanimité, du moins l'accord d'une très grande majorité de professionnels.

Vous pourrez constater que les propositions de la commission des lois constituent d'abord un rappel des grands désaccords que nous avons avec le texte proposé, désaccords qui tiennent aux principes que j'ai tout à l'heure énoncés.

Tout d'abord, le principe de l'autorité de la chose jugée nous a conduits à refuser qu'un tribunal se rétracte et modifie la peine qu'il venait de prononcer afin d'accorder le bénéfice d'une peine d'intérêt général. Il y a d'autres moyens pour que les tribunaux apprécient, au moment où ils jugent, s'il y a lieu de prononcer une peine d'intérêt général que d'organiser une rétractation possible et systématique de la juridiction qui vient de juger.

S'agissant des jugements par défaut, notre raisonnement a été le même : le maintien de la décision si l'opposant ne se présente pas ne peut, à notre avis, qu'encourager les juges à apprécier avec justice et équité la peine qu'ils prononceront la première fois, lorsque l'affaire vient par défaut.

L'impossibilité pour le pouvoir exécutif de choisir ses juges nous a conduits à refuser la modification prévue par le texte proposé, qui est, à la vérité, assez extraordinaire. Il suffirait de changer le lieu de la détention, qui dépend du pouvoir exécutif, quel qu'il soit, pour « bénéficier » du tribunal choisi par ce même pouvoir exécutif. Cette innovation bouleverserait les règles traditionnelles de notre procédure pénale. Cette faculté de choix sans limite va bien au-delà des cas limitatifs déjà prévus dans le code de procédure pénale ce sont ces cas qu'il y a lieu de conserver, sans en créer un autre, sans limite et sans garantie.

Par ailleurs, votre commission, au nom du respect des droits de la défense, s'est prononcée contre la réforme consistant à interdire l'invocation des nullités pour la première fois devant la Cour de cassation, lorsqu'elles n'auraient pas été soulevées devant la cour d'assises.

Cette réforme était très critiquable dans son principe et peu réaliste dans la pratique. Nous verrons, lors de la discussion des articles, pourquoi aussi bien les professionnels que les magistrats souhaitent s'en tenir au système ancien.

En d'autres occasions, lorsque nous n'étions pas totalement hostiles aux principes qui sous-tendaient le texte, nous avons apporté des modifications pour maintenir certaines garanties procédurales.

Tout d'abord, nous avons estimé qu'il n'était pas possible que l'inculpé déclare au juge n'importe quelle adresse, qui deviendrait ainsi « l'adresse déclarée ».

Quelle responsabilité pèserait sur la personne désignée, fût-elle un conseil ou simplement une personne de la famille, qui aurait ainsi la charge de recevoir les notifications ! Les notifications faites à cette adresse déclarée par l'inculpé seraient pour la première fois devant le juge d'instruction seraient dorénavant considérées comme faites à sa personne même. Nous avons estimé que ce système était dangereux. C'est la raison pour laquelle la commission vous proposera de le supprimer, tant pour l'inculpé que pour la partie civile.

Une contradiction figure à ce propos dans le rapport tel qu'il est rédigé. En effet, nous avons commencé par supprimer le système de l'adresse déclarée uniquement pour l'inculpé, puis nous avons estimé que les raisons qui nous avaient conduits à le supprimer pour l'inculpé devaient nous conduire à vous en proposer la suppression également pour la partie civile.

En ce qui concerne l'expertise, la commission s'est interrogée sur la nécessité d'introduire, une fois pour toutes, dès le début de l'instruction, le système, souvent réclamé par les professionnels, notamment par les avocats, de l'expertise contradictoire. Mais lorsque nous en avons analysé les conséquences, nous nous sommes aperçus que, dans la majorité des cas - des cas simples, dans lesquels une expertise contradictoire n'est même pas demandée - elle alourdira considérablement les procédures, à un moment où il est vraiment nécessaire d'essayer de les simplifier.

Aussi, comme nous ne voulons pas nier la nécessité de modifier la règle de l'expertise en matière pénale, nous vous proposerons un système qui permet un dialogue entre le juge d'instruction et l'avocat des parties sur l'opportunité de l'unicité ou de la dualité de l'expertise. Il est, en effet, des cas où désigner deux experts dès le début de l'instruction, dans les affaires techniques très compliquées, nous paraît être une nécessité ; il faut que les conseils des parties puissent s'exprimer à ce stade de l'instruction.

La commission vous propose également un système unique, qu'elle estime protecteur des droits des parties, pour les notifications en matière pénale. Les modalités de ces notifications sont très importantes, puisque ces notifications constituent le point de départ des délais et attirent l'attention des parties sur l'ensemble des voies de recours dont elles disposent.

Les notifications auraient lieu, dans le système que nous vous proposons, soit par lettre recommandée - dans la majorité des cas, lettre recommandée simple et non pas lettre recommandée avec accusé de réception - soit, pour simplifier, par émargement au dossier de procédure. Nous avons, en effet, considéré que, quand l'inculpé ou la partie civile émarge au dossier de procédure, son attention est attirée sur la disposition figurant au dossier.

Il faut à ces notifications, avons-nous pensé, non seulement un minimum de solennité, mais aussi des dates certaines. Aussi proposons-nous de supprimer du texte toute considération et toute suggestion sur ce que l'on appelle « la notification par tout moyen », considérant qu'en procédure l'expression « par tout moyen » ne correspond pas à une réalité procédurale susceptible d'être appliquée dans la vie quotidienne judiciaire.

La commission entend, certes, assouplir le régime de la semi-liberté. Mais elle a refusé le système envisagé dans le texte, car elle a considéré qu'il s'agissait d'un assouplissement excessif. Elle vous demande donc, en la suivant, de veiller à ce que l'assouplissement proposé n'aboutisse pas, dans la pratique, à la non-exécution des peines.

En ce qui concerne le règlement des dossiers d'instruction, avant que, comme je l'ai appris ce matin - mais je m'y attendais - un amendement du Gouvernement vienne pratiquement la rejoindre, la commission est allée hardiment au-delà de la réforme proposée. Elle a voulu supprimer un blocage qui constitue un véritable déni de justice pénal. Elle vous propose une procédure qui oblige dans tous les cas le règlement du dossier pénal.

Il faut que, dorénavant, devienne impossible le blocage du dossier d'instruction dans un cabinet d'instruction. Lorsque le parquet ne donne pas ses réquisitions et ne renvoie pas les dossiers, il n'y a pas de moyens procéduraux pour que le juge d'instruction puisse régler le dossier.

Il faut, avons-nous estimé, rendre au juge d'instruction le pouvoir de régler le dossier s'il ne reçoit pas de réponse du président de la chambre d'accusation, qu'il doit consulter avant de reprendre, au bout d'un certain délai, son pouvoir de règlement.

A côté de ces points de désaccord et des points sur lesquels nous avons suggéré des modifications, il y a de nombreux points d'accord, que je vais rapidement énumérer.

Il y a accord sur le principe de l'information du plaignant et de la victime, lorsque cette victime est désignée, en cas de classement de l'affaire par le parquet.

Il y a accord sur les nouvelles règles relatives à la restitution des objets saisis.

La commission a également estimé justifiées les nouvelles dispositions renforçant les pouvoirs des officiers de police judiciaire, dans le cas d'une enquête de flagrance ou du parquet.

La commission juge utiles les nouvelles règles relatives à la procédure de dépôt des demandes de mise en liberté, dans la mesure où elles donnent une date certaine à ces demandes.

La commission approuve le principe de l'allongement des délais d'appel des ordonnances du juge d'instruction et les nouvelles dispositions relatives au jugement des contraventions qui centralisent, au sein du code de procédure pénale, un ensemble de règles actuellement éparses dans divers textes.

Elle a adopté les dispositions relatives à certaines infractions en matière de circulation routière tout en s'interrogeant sur l'efficacité d'une telle réforme, qui alourdira certainement la charge des tribunaux de police.

Enfin la commission approuve les dispositions introduites par l'Assemblée nationale atténuant, sans la supprimer, la rigueur du régime de la contrainte par corps.

Aux termes de ces explications, il nous reste à exprimer un regret. C'est la méthode législative qui est employée. Pourquoi cet amalgame de dispositions diverses à quelques jours du débat qui viendra sur la réforme des juges d'instruction ?

Qu'en est-il d'un examen global, cohérent et non précipité de la réforme du code de procédure pénale ? La critique est aisée, me dira-t-on.

L'histoire de notre droit montre que les règles de procédure ont été souvent modifiées par petites touches et retouches successives et que, rarement, elles sont venues de grandes réformes portées par un grand et large souffle souvent annoncé, rarement existant dans une matière aussi aride que la procédure.

La science procédurale est avant tout expérimentale et s'accorde mal de grandes idéologies. Au fil de l'histoire du droit, elle ressemble plus aux travaux de Sisyphe. Dans ces conditions, restons modestes, proposons de changer le titre et appelons ce texte : « Projet de loi portant diverses modifications du code de procédure pénale ».

Nous convenons que ce texte est porteur de certains espoirs d'améliorations, mais nous ne voulons pas qu'il risque aussi, par son titre, d'être créateur d'illusions (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique*).

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

M. Jean Huchon. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, toute réforme de procédure pénale pose, de manière inévitable, deux types de problèmes de nature différente, dont dépend l'amélioration de la protection du justiciable.

La procédure pénale se doit de concilier, au terme d'un équilibre difficile, la simplicité, sans laquelle l'état de droit risquerait d'être mis à mal, et la précision, c'est-à-dire l'absence de toute ambiguïté dans la définition des règles de procédures, d'enquêtes, de jugements ou d'exécution de la peine.

Ce paradoxe participe d'une idée simple.

Il existe un seuil où l'extrême simplification comme l'extrême complexité peuvent engendrer l'arbitraire surtout dans une matière qui ne relève pas entièrement du domaine législatif.

Je dois reconnaître, monsieur le garde des sceaux, que vous n'êtes pas tombé dans cet écueil et que votre projet de loi échappe sur ce point à toute critique.

Cependant, l'examen de ce texte, qui propose un important « toilettage » de notre code de procédure pénale, nous a conduits à nous interroger sur la nécessité, sur la portée et, enfin, sur la finalité de certaines de ses dispositions.

Tout d'abord, l'intitulé du projet de loi nous a laissés quelque peu perplexes. Il ne s'agit pas ici de saisir l'occasion d'un bon mot, mais je dirai que la volonté de simplification a parfois conduit, au détour de certains articles, à rendre plus complexes certains mécanismes de dispositions existantes.

Une deuxième série de remarques nous est inspirée par des considérations sur la méthode retenue pour cet important projet, qui, au terme de soixante-seize articles, modifie des aspects importants de notre procédure pénale.

Dans ces conditions, comment présenter à l'opinion publique une vision claire et simple des objectifs et des dispositions de cette réforme ? Sans doute cette tâche est-elle de la compétence de la Chancellerie et de tous les professionnels et auxiliaires de justice, mais je doute que la rédaction de ce projet permette une vision claire et cohérente par le justiciable moyen de la portée de cette réforme.

Par ailleurs, nous discutons ici d'une réforme dont certains aspects ont trait à la procédure d'instruction, alors que le Parlement est saisi concurremment - M. le rapporteur vient de l'évoquer - d'un autre projet de loi réformant la procédure de l'instruction pénale et créant un tribunal d'instruction.

N'aurait-il pas été préférable, monsieur le garde des sceaux, par souci de cohésion et de coordination législative, d'opérer la jonction de l'ensemble des dispositions relatives à la procédure d'instruction ?

Nous ne voulons pas croire que votre choix ait pu être dicté par des considérations liées à la précipitation ou à la crainte que ces textes ne puissent être adoptés avant la dernière session de cette législature.

Ce sont autant d'éléments que nous livrons aujourd'hui à votre réflexion avant d'aborder l'analyse détaillée de l'ensemble des dispositions du projet de loi qui nous est présenté.

L'armature du projet s'articule en cinq titres d'importance inégale, il est vrai, qui tendent à moderniser notre procédure telle qu'elle se déroule à l'occasion des trois phases traditionnelles du processus pénal : le stade de l'enquête et de l'instruction, puis la procédure de jugement et, enfin, l'exécution de la peine elle-même.

En matière de procédure pénale, il est difficile, là encore plus qu'ailleurs, de se livrer au manichéisme.

Cependant, et c'est la loi du genre, le Sénat et sa commission des lois ont procédé à un examen critique de la réforme avant d'approuver certaines dispositions, d'en amender d'autres ou d'en considérer quelques-unes comme difficilement acceptables.

Plusieurs dispositions, sous réserve de légères modifications ou d'amendements de pure forme, nous paraissent opportunes. Il s'agit notamment de la suppression - envisagée, il est vrai, depuis plusieurs années - de dispositions qui concourent à l'allongement matériel des procédures ou à un excès de formalisme juridique.

Il n'est pas dans mon intention d'en dresser la liste, car notre rapporteur vient de les énumérer dans son exposé. Nous exprimerons notre position à l'occasion de l'examen des articles.

Dans le cas de la modernisation et de l'accélération de la justice, toute réforme tendant à supprimer les formalités lourdes ou inutiles, à condition bien sûr de préserver les droits de la défense, doit être approuvée, qu'il s'agisse du principe d'information du plaignant ou de la victime en cas de classement de l'affaire, des nouvelles règles de restitution des objets saisis au cours de la procédure ou des nouvelles attributions des officiers de police judiciaire quant à la possibilité de recourir directement, sans l'ouverture d'une information, à des expertises techniques ou scientifiques.

Par ailleurs, dans le titre IV de la loi, la « décorrectionnalisation », ou plutôt la « contraventionnalisation », des délits papiers, qui constitue une part non négligeable du contentieux de masse, permettra sans doute de dégager le rôle des tribunaux correctionnels.

Encore faut-il souligner, comme l'a dit le rapporteur, que cette mesure se traduira par une activité supplémentaire à la charge des tribunaux de police et que cette réforme nécessitera un renforcement en personnels et en crédits de ces tribunaux, surtout dans les circonscriptions judiciaires les plus importantes.

En outre, l'allongement des délais d'appel des ordonnances rendues par le juge d'instruction, l'indemnisation des victimes de viols ou d'attentats à la pudeur, figurant à l'article 64 bis, et des victimes d'infractions de nationalité étrangère nous paraissent être des mesures de justice et doivent être, de ce fait, approuvées.

En marge des points d'accord sur des mesures dont nous reconnaissons ici le bien-fondé, nous ne pouvons pas ne pas exprimer notre extrême réserve, voire notre désapprobation, de certaines dispositions qui nous paraissent éminemment critiquables, car elles heurtent, directement ou indirectement, les principes sur lesquels repose notre procédure judiciaire.

Je ne traiterai pas dans la discussion générale du principe de l'autorité de la chose jugée, de l'impossibilité pour le pouvoir exécutif de choisir indirectement les magistrats chargés de juger un prévenu ou un accusé, du principe suprême du respect des garanties et des droits de la défense. Je limiterai mon propos à deux aspects de la réforme : d'une part, l'assouplissement des conditions du régime de la semi-liberté figurant aux articles 48 et 49 et, d'autre part, l'élargissement, dans le cas de l'exécution des décisions pénales, des conditions d'application du travail d'intérêt général figurant à l'article 50.

Certes, le développement du régime de la semi-liberté doit être approuvé, car il permet d'éviter au délinquant primaire le contact avec le milieu carcéral qui est, reconnaissons-le, souvent criminogène et permet de faciliter sa réinsertion sociale ultérieure.

Ce régime permet, en effet, au condamné, au terme de la loi du 17 juillet 1971, d'exécuter, en dehors de l'établissement pénitentiaire et sous surveillance, une activité professionnelle dans les mêmes conditions que les travailleurs libres.

Fallait-il, pour autant, bouleverser les règles définissant les conditions du régime de semi-liberté ? Sans doute certaines des améliorations qui nous sont proposées sont-elles acceptables.

Mais d'autres tendent à vider de tout contenu le contrôle objectif du régime de semi-liberté par la puissance publique et élargissent de manière sensible les critères et le champ d'application du régime de la semi-liberté.

Le projet de réforme prévoit, tout d'abord, d'élargir les conditions d'application du régime de la semi-liberté en permettant au condamné, d'une part, d'exercer une activité bénévole et, d'autre part, d'effectuer des stages professionnels préparatoires à sa future réinsertion. Par ailleurs, cette réforme fait de la participation essentielle à la vie de famille une raison légale suffisante permettant d'accorder à un condamné le régime de la semi-liberté.

En outre, le projet supprime l'obligation d'imposer au bénéficiaire du régime de la semi-liberté la réintégration quotidienne dans l'établissement pénitentiaire, c'est-à-dire qu'il supprime un élément essentiel du contrôle objectif exercé par la puissance publique sur les activités en fonction desquelles la semi-liberté a été accordée.

De plus - cette disposition paraît la plus novatrice - le projet tend à aligner les conditions de mise en semi-liberté prononcée *ab initio* par la juridiction de jugement sur les règles applicables lorsque la décision est prise *a posteriori* par le juge de l'application des peines.

Les mesures de substitution à une peine d'emprisonnement contribuent de manière indiscutable à la réinsertion du délinquant. Ces mesures, tel le travail d'intérêt général introduit par la loi du 10 juin 1983, paraissent devoir être encouragées.

Cependant, le nouveau texte prévu pour l'article 728-1 du code de procédure pénale nous paraît aller très loin dans la mesure où il a pour conséquence de remettre en cause, de manière indirecte, l'autorité de la chose jugée.

Désormais, alors que la juridiction compétente se sera déjà prononcée et aura décidé d'une peine d'emprisonnement de six mois ou plus, le juge d'application des peines pourra s'adresser, par requête, à la même juridiction pour obtenir le sursis de la peine ferme, sous la condition de l'accomplissement d'un travail d'intérêt général.

Dans ces conditions, il est difficile de ne pas reconnaître qu'un tel mécanisme remet en cause le principe de l'autorité de la chose jugée. La juridiction a eu, en effet, la possibilité *ab initio* de prononcer une telle mesure. La possibilité nouvelle offerte au juge d'application des peines de demander une nouvelle fois à la juridiction de se prononcer sur la nature de la peine s'analyse en un véritable acte de rétractation, contraire au principe que nous venons de rappeler.

Enfin, certaines mesures nous ont paru, à l'analyse, quelque peu prématurées, en tant qu'elles suppriment des mécanismes qui ont fait leurs preuves. Je veux parler ici de la contrainte par corps. Le projet de loi, après avoir été amendé par l'Assemblée nationale, modifie de manière substantielle ce régime.

Certaines de ces propositions de réforme sont bonnes. En revanche, notre groupe s'est interrogé sur l'opportunité qu'il y a à supprimer les dispositions relatives à la recommandation sur écrou, c'est-à-dire lorsque la contrainte par corps s'exerce sur la personne d'un débiteur déjà détenu pour autre cause.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans saisir l'occasion de rendre un hommage particulier à la commission des lois et à son rapporteur, notre collègue Charles Jolibois, pour les travaux qu'ils ont effectués. Le caractère minutieux et volumineux du rapport lui-même en est l'indice incontestable.

En conclusion, je formulerai le vœu que l'ambitieux « toilettage » de notre code de procédure pénale que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, pour ce qui concerne les mesures que nous approuvons, concoure à renforcer la clarté de notre procédure et les droits du justiciable, seul gage d'un véritable état de droit. Car l'ambiguïté en cette matière engendre, de manière inévitable, l'incertitude et l'insécurité juridique.

Mais l'intervention législative n'est pas le seul gage d'une amélioration du fonctionnement de la justice : en dépendent également le concours et la bonne volonté des hommes et de tous les professionnels et auxiliaires de justice, mais aussi et surtout les moyens financiers.

Aurez-vous, monsieur le garde des sceaux, dans votre projet de budget pour le prochain exercice, les moyens financiers de traduire dans les faits l'ensemble de ces réformes ? Ce sera ma dernière interrogation (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*).

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

TITRE I^{er}LA SIMPLIFICATION
DES PROCEDURES D'ENQUETES
ET D'INSTRUCTIONSCHAPITRE I^{er}*Les attributions du procureur de la République*Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le premier alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. Il avise le plaignant du classement de l'affaire ainsi que la victime lorsque celle-ci est identifiée. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 1, présenté par M. Jolibois au nom de la commission, vise, dans la seconde phrase du texte proposé pour le premier alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, après les mots : « le plaignant », à insérer les mots : « , par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ».

Le second, n° 35, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend, à la fin de la seconde phrase du texte proposé pour ce même alinéa, après les mots : « est identifiée », à ajouter les mots : « par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 1.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission souhaite conférer une certaine solennité à la notification d'une décision aussi importante pour un plaignant ou une victime que la décision du procureur de la République de classer sans suite l'affaire dont il a été saisi. Nous vous proposons donc de prévoir que ces notifications s'effectueront par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je rappelle que tout notre effort est inspiré par un souci de simplification. Par conséquent, il convient d'éviter tout ce qui est formalité inutile, lourde et coûteuse. Or, à mon avis, la disposition proposée par l'amendement n° 1 présenterait ce caractère.

Pour ce qui est, d'abord, de l'utilité, je ne cerne pas très bien les conséquences juridiques de la disposition envisagée. Le classement sans suite est, par essence, une mesure d'administration judiciaire que le procureur est toujours fondé à prendre et elle n'ouvre pas de droits particuliers pour les victimes.

En ce qui concerne le coût et la charge pour les services judiciaires, j'indique que le nombre d'affaires de cet ordre - il s'agit des plaintes ou des dénonciations - dépasse sensiblement le million. Par conséquent, cette simple disposition dépourvue d'intérêt juridique risque d'entraîner des charges insupportables pour l'administration judiciaire.

Prenons un exemple : une plainte est déposée ; par la voie ordinaire, on fait savoir au plaignant qu'il n'est pas donné suite, pour telle ou telle raison, à sa plainte. Or, avec l'amendement qui vous est proposé, si l'intéressé n'est pas chez lui, on le convoquera à la poste pour lui faire retirer une lettre recommandée lui apprenant que sa plainte n'aura pas de suite. Je ne suis pas sûr qu'il apprécie beaucoup le procédé !

Tenons-nous-en donc à ce qui existe et évitons cet accroissement considérable de frais pour une mesure qui serait sans conséquence juridique aucune. Je demande donc au Sénat de repousser cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour présenter l'amendement n° 35.

M. Charles Lederman. Cet amendement va exactement dans le même sens que celui qu'a déposé la commission des lois.

Je ne suis pas satisfait des explications qui ont été fournies par M. le garde des sceaux : si l'amendement était adopté, selon lui, il entraînerait des lourdeurs et des coûts, sans que la mesure proposée n'ait de conséquence juridique. La lettre recommandée générerait la victime ou le plaignant, qui devraient aller à la poste s'ils ne sont pas chez eux au moment de sa présentation.

Mais l'avis de classement par le parquet peut quelquefois être lourd de conséquences, parce qu'un plaignant peut ne pas être satisfait de la mesure ainsi prise et vouloir alors se constituer partie civile. S'il ne reçoit pas de notification précise de l'avis de classement, des délais peuvent s'écouler et entraîner la prescription de l'action. En outre, aller à la poste ne me semble pas plus compliqué que de se rendre chez le commissaire de police ou à la gendarmerie pour recevoir la notification de l'avis de classement. Un certain nombre de plaignants peuvent, d'ailleurs, être présents chez eux et recevoir ainsi directement la lettre recommandée que nous proposons d'instituer. Ils connaîtront alors moins d'ennuis et de pertes de temps que s'ils doivent aller au commissariat ou à la gendarmerie.

Je maintiens donc mon amendement, qui, je le rappelle, est similaire à celui qui a été proposé par la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 35 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. La formalité proposée me paraît, je le répète, très lourde de conséquence, pour le fonctionnement du parquet. Le projet de loi prévoit bien qu'un avis soit donné, mais, sur l'exigence de la lettre recommandée, je suis en désaccord. Nous avons d'ailleurs pris le soin, dans une circulaire récente, de rappeler à tous les parquets qu'ils devaient aviser les victimes des suites données à leurs plaintes. J'émetts donc un avis défavorable sur l'amendement n° 35.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. Charles Lederman. En conséquence, je retire l'amendement n° 35.

M. le président. L'amendement n° 35 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, ainsi modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

CHAPITRE II

La restitution des objets saisis

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Il est inséré, après l'article 41 du code de procédure pénale, un article 41-1 ainsi rédigé :

« Art. 41-1. - Lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets, le procureur de la République est compétent pour décider, d'office ou sur requête, de la restitution de ces objets lorsque la propriété n'en est pas sérieusement contestée.

« Il n'y a pas lieu à restitution lorsque celle-ci est de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens ; la décision du procureur de la République refusant pour ce motif la restitution peut être contestée dans le mois de sa notification par requête de l'intéressé devant le tribunal correctionnel, qui statue en chambre du conseil. Il n'y a pas lieu non plus à restitution lorsqu'une disposition particulière prévoit la destruction des objets saisis.

« Si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de deux ans à compter de la décision de classement ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence, les objets non restitués deviennent propriété de l'Etat, sous réserve des droits des tiers. »

Par amendement n° 2, M. Jolibois, au nom de la commission, propose, à la fin du texte présenté pour le deuxième alinéa de l'article 41-1 du code de procédure pénale, de remplacer les mots : « objets saisis » par les mots : « objets placés sous main de justice ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Nous proposons d'utiliser des termes plus précis et plus habituels que ceux qui figurent dans le projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 36, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 41-1 du code de procédure pénale :

« Si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de trois ans à compter de la décision de classement notifiée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 40 nouveau du nouveau code de procédure pénale ou de la décision pour laquelle la juridiction saisie a épuisé sa compétence, les objets non restitués deviennent propriété de l'Etat, sous réserve, pendant le même délai, des droits des tiers. »

Le second, n° 91, déposé par M. Jolibois au nom de la commission, a pour objet de rédiger comme suit ce même texte :

« Si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de trois ans à compter de la décision de classement notifiée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 40 nouveau du nouveau code de procédure pénale ou de la décision pour laquelle la juridiction saisie a épuisé sa compétence, les objets non restitués deviennent propriété de l'Etat, sous réserve des droits des tiers. »

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 36.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je rectifie tout d'abord cet amendement en supprimant, dans la dernière phrase, les mots : « , pendant le même délai, ».

Il s'agit d'appeler l'attention du législateur sur le fait que ce texte institue en faveur de l'Etat une véritable prescription acquisitive des objets qui sont sous main de justice. Le délai de deux ans primitivement prévu me paraît trop court. Je propose donc de le porter à trois ans.

Par ailleurs, il convient que la décision - point de départ de la prescription acquisitive - ne coure qu'à l'encontre des parties contre lesquelles la décision de justice apparaîtra comme définitive. Dans ces conditions, les tiers ne devraient pas voir courir le délai contre eux.

Tels sont les motifs de l'amendement que j'ai déposé.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement, n° 36 rectifié, qui devient identique à l'amendement n° 91.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre cet amendement n° 91.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a longuement discuté de ce problème.

S'agissant du délai, nous vous proposons non pas deux ans, mais trois ans.

Ensuite, pour ce qui est des droits des tiers, il ne faudrait pas qu'à l'occasion d'une saisie sous main de justice - procédure que ne connaissent pas les véritables propriétaires, sauf pour certaines affaires que la presse a récemment rendues publiques et à l'occasion desquelles les intéressés ont été convoqués pour reconnaître leurs bijoux ou leurs objets volés - il ne faudrait pas, dis-je, que les droits des tiers soient mis en cause.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Ce qui nous sépare ici est une question de délai. Nous avons songé, au début, à un délai d'un an. N'oublions pas que, dans la plupart des cas, une enquête préalable a eu lieu, puis une instruction et un jugement. Des voies de recours ont alors été ouvertes. Cela signifie que la procédure a pu durer déjà quelques années. Un délai d'un an après la décision de classement nous paraissait suffisant. Après réflexion, nous avons retenu un délai de deux ans et l'Assemblée nationale a suivi le Gouvernement. Mais voilà maintenant que vous en demandez trois !

Je vous rappelle que nous examinons un texte de simplification. Deux ans me paraissent un délai suffisant, compte tenu de la charge matérielle des greffes. Pourquoi aller au-delà et demander trois ans ?

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les deux amendements identiques n°s 36 rectifié et 91, repoussés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - I. - Le deuxième alinéa de l'article 97 du code de procédure pénale est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Tous les objets et documents saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés. Cependant, si leur inventaire sur place présente des difficultés, l'officier de police judiciaire procède comme il est dit au quatrième alinéa de l'article 56.

« Avec l'accord du juge d'instruction, l'officier de police judiciaire ne maintient que la saisie des objets et documents utiles à la manifestation de la vérité. »

« II. - Le quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Si les nécessités de l'instruction ne s'y opposent pas, copie ou photocopie des documents saisis peuvent être délivrées, à leurs frais, aux personnes qui en font la demande. »

Par amendement n° 3, M. Jolibois, au nom de la commission, propose, dans le texte présenté pour le deuxième alinéa de l'article 97 du code de procédure pénale, de remplacer le mot : « saisis » par les mots : « placés sous main de justice ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Cet amendement n° 3 ainsi que les amendements n°s 4, 5, 6, 7 et 8, qui seront appelés dans quelques instants, sont analogues à l'amendement n° 2, qui vient d'être adopté par le Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement accepte l'amendement n° 3 et, par avance, les amendements que vient d'énumérer M. le rapporteur.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Toujours sur l'article 3, je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 37, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger comme suit le texte proposé par le paragraphe II de cet article pour le quatrième alinéa de l'article 97 du code de procédure pénale :

« Si les nécessités de l'instruction ne s'y opposent pas, copie ou photocopie des documents placés sous main de justice peuvent être délivrées à leurs frais, dans le plus bref délai, aux intéressés qui en font la demande. »

Le second, n° 4, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, vise, dans ce même alinéa du texte proposé pour l'article 97 du code de procédure pénale, à remplacer le mot : « saisis » par les mots : « placés sous main de justice ».

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 37.

M. Charles Lederman. Tout d'abord, dans le texte proposé par le Gouvernement, puis dans celui qui a été adopté par l'Assemblée nationale, on a fait disparaître la notion de « plus bref délai ». A mon avis, il faut la maintenir.

Par ailleurs, il convient, selon nous, de limiter aux personnes intéressées le droit à délivrance et de ne pas octroyer le droit à n'importe qui - si je comprends bien le texte qui nous est proposé - de demander copie ou photocopie des pièces d'une procédure d'enquête ou d'instruction.

Tels sont les deux motifs pour lesquels mon groupe a déposé l'amendement que je viens de soutenir.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 4 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 37.

M. Charles Jolibois, rapporteur. L'amendement n° 4 - je l'ai dit - s'explique par son texte même.

S'agissant de l'amendement n° 37, la commission des lois a émis un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Accord du Gouvernement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 37, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 4 n'a plus d'objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art 4. - Les quatre premiers alinéas de l'article 99 du code de procédure pénale sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Au cours de l'information, le juge d'instruction est compétent pour décider de la restitution des objets saisis.

« Il statue, par ordonnance motivée, soit sur réquisitions du procureur de la République, soit, après avis de ce dernier, d'office ou sur requête de l'inculpé, de la partie civile ou de toute autre personne qui prétend avoir droit sur l'objet.

« Il peut également, avec l'accord du procureur de la République, décider d'office de restituer ou de faire restituer à la victime de l'infraction les objets saisis dont la propriété n'est pas contestée.

« Il n'y a pas lieu à restitution lorsque celle-ci est de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties ou lorsqu'elle présente un danger pour les personnes ou les biens. Elle peut être refusée lorsque la confiscation de l'objet est prévue par la loi.

« L'ordonnance du juge d'instruction mentionnée au deuxième alinéa du présent article est notifiée soit au requérant en cas de rejet de la demande, soit au ministère public et à toute autre partie intéressée en cas de décision de restitution. Elle peut être déférée à la chambre d'accusation, sur simple requête déposée au greffe du tribunal, dans le délai et selon les modalités prévues par le quatrième alinéa de l'article 186. Ce délai est suspensif. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Tous deux sont présentés par M. Jolibois, au nom de la commission.

Le premier, n° 5, a pour objet de remplacer le mot : « saisis », par les mots : « placés sous main de justice », dans le deuxième alinéa de cet article.

Le second, n° 6, tend à remplacer le mot : « saisis », par les mots : « placés sous main de justice », dans le quatrième alinéa de ce même article.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Le troisième alinéa de l'article 177 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le juge d'instruction statue par la même ordonnance sur la restitution des objets saisis. Il peut refuser la restitution lorsque celle-ci présente un danger pour les personnes ou les biens. »

Par amendement n° 7, M. Jolibois, au nom de la commission, propose, dans le texte présenté pour le troisième alinéa de l'article 177 du code de procédure pénale, de remplacer le mot : « saisis », par les mots : « placés sous main de justice ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, ainsi modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Le troisième alinéa de l'article 212 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La chambre d'accusation statue par le même arrêt sur la restitution des objets saisis. Elle peut refuser la restitution lorsque celle-ci présente un danger pour les personnes ou les biens. »

Par amendement n° 8, M. Jolibois, au nom de la commission, propose, dans le texte présenté pour le troisième alinéa de l'article 212 du code de procédure pénale, de remplacer le mot : « saisis », par les mots : « placés sous main de justice ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6, ainsi modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Articles 7 à 9

M. le président. « Art. 7. - Le deuxième alinéa de l'article 373 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La cour peut refuser la restitution lorsque celle-ci présente un danger pour les personnes ou les biens. » - *(Adopté.)*

« Art. 8. - Le deuxième alinéa de l'article 484 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La cour d'appel peut refuser la restitution lorsque celle-ci présente un danger pour les personnes ou les biens. » - *(Adopté.)*

« Art. 9. - Les articles 100 et 483 du code de procédure pénale sont abrogés. » - (Adopté.)

CHAPITRE III

Les enquêtes

Articles 10 et 11

M. le président. « Art. 10. - Le premier alinéa de l'article 60 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« S'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques qui ne peuvent être différés, l'officier de police judiciaire a recours à toutes personnes qualifiées. » - (Adopté.)

« Art. 11. - Il est inséré, après l'article 77 du code de procédure pénale, un article 77-1 ainsi rédigé :

« Art. 77-1. - S'il y a lieu de procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques qui ne peuvent être différés, le procureur de la République ou, sur autorisation de celui-ci, l'officier de police judiciaire a recours à toutes personnes qualifiées.

« Ces personnes sont soumises aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 60. » - (Adopté.)

CHAPITRE IV

La procédure d'instruction

Section préliminaire

Dispositions générales

Article 12 A

M. le président. « Art. 12 A. - L'article 82 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« I. - Le premier alinéa est complété par les mots : « et toutes mesures de sûreté nécessaires. »

« II. - Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Si le juge d'instruction ne suit pas les réquisitions du procureur de la République, il doit rendre une ordonnance motivée dans les cinq jours de ces réquisitions. » - (Adopté.)

Section 1

La constitution de partie civile

Article 12

M. le président. « Art. 12. - L'article 89 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 89. - Toute partie civile doit déclarer au juge d'instruction une adresse qui doit être située, si l'information se déroule en métropole, dans un département métropolitain, ou, si l'information se déroule dans un département d'outre-mer, dans ce département.

« Elle peut déclarer soit son adresse personnelle, soit celle d'un tiers chargé de recevoir les actes qui lui sont destinés.

« Elle est avisée qu'elle doit signaler au juge d'instruction, jusqu'à la clôture de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tout changement de l'adresse déclarée. Elle est également avisée que toute notification faite à la dernière adresse déclarée sera réputée faite à sa personne.

« Faute par elle d'avoir déclaré une adresse, la partie civile ne peut opposer le défaut de notification des actes qui auraient dû lui être notifiés aux termes de la loi. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 87, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, a pour objet de supprimer cet article.

Le second, n° 38, déposé par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 89 du code de procédure pénale.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 87.

M. Charles Jolibois, rapporteur. L'article 12, qui énonce le principe de l'adresse déclarée pour la partie civile, mérite quelques développements.

En effet, la commission en demande la suppression de même qu'elle demandera la suppression du même système, s'agissant de l'inculpé. En voici les raisons.

Tout d'abord, tel qu'il est conçu dans le texte, le système de l'adresse déclarée consiste à permettre à quelqu'un de se présenter devant le juge d'instruction et de donner une adresse qui peut être la sienne, certes, mais qui peut être aussi celle d'une autre personne, voire d'un conseil, c'est-à-dire d'un auxiliaire de justice, puisque le texte, compte tenu de sa généralité, ne l'écarte pas.

A partir du moment où cette adresse est enregistrée par le juge, se déclenchent un certain nombre de conséquences juridiques extrêmement graves puisque toutes les notifications qui seront faites à cette adresse déclarée seront réputées faites à la personne même de la partie civile ou - j'anticipe sur le texte suivant - du détenu. Il faut donc que la personne qui déclare une adresse pense à modifier l'adresse déclarée qu'elle a donnée ; c'est élémentaire, me direz-vous, mais on peut l'oublier et ne pas réaliser la gravité de cet oubli.

La deuxième raison pour laquelle la commission des lois est hostile à ce système, c'est qu'il n'existe pas de procédure pour enregistrer l'accord de la personne dont on a donné l'adresse. Cela signifie que, en l'état actuel de la rédaction du texte, un inculpé, par exemple, peut très bien donner l'adresse de quelqu'un de sa famille qui, n'étant pas contacté, n'est pas à même de donner son accord.

Par conséquent, nous avons estimé qu'il fallait en revenir à l'ancien système, où, lorsqu'on est inculpé, on donne son adresse personnelle, ou alors retenir le système qui consiste à faire une élection de domicile.

L'adoption du système de l'adresse déclarée constitue une simplification excessive qui peut se révéler extrêmement dangereuse. C'est pourquoi nous vous demandons, mes chers collègues, de supprimer l'article 12, qui est relatif à la partie civile.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 38.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je ne sais pas si je dois m'expliquer tout de suite sur cet amendement.

En effet, dans la mesure où l'amendement proposé par la commission des lois serait adopté, le mien n'aurait plus de signification. Dans ces conditions, il vaudrait peut-être mieux qu'on s'expliquât d'abord sur l'amendement que vient de présenter M. le rapporteur.

M. le président. Monsieur Lederman, si je ne vous permets pas d'exposer votre amendement maintenant et que l'amendement de la commission des lois est adopté, vous ne pourrez plus le faire. Or comme je sais qu'il vous serait très désagréable de ne pas pouvoir parler, je préfère vous donner la parole tout de suite (Sourires).

M. Charles Lederman. Monsieur le président, vous dites cela avec tellement de gentillesse que je ne vous répondrai pas, encore que j'aie l'impression, quand vous vous adressez à moi en ces termes, que mon seul souci, en ces lieux, est de parler beaucoup, sans toutefois avoir toujours quelque chose à dire (Sourires).

M. le président. Pas du tout !

M. Charles Lederman. Cela dit, je veux bien m'expliquer maintenant.

J'ai déposé cet amendement bien que, sur le principe, je sois d'accord avec ce que vient d'expliquer M. le rapporteur, à savoir que la rédaction qui nous est proposée peut avoir pour la partie qui a déclaré une adresse des conséquences extrêmement graves.

En effet, il peut se produire qu'on oublie d'indiquer un changement d'adresse. Or, avec la rédaction proposée, la notification ou la signification qui est faite à l'adresse déclarée est considérée comme étant faite à la personne, et la plupart des gens qui se présenteront devant le juge d'instruction, par exemple, ne sauront pas que la signification sera considérée comme ayant été faite à leur personne. Ainsi, il leur sera peut-être impossible de faire appel parce que les délais seront dépassés et que l'on n'aura pas appelé de façon

suffisante leur attention sur les conséquences de cette signification. Par conséquent, sur le principe, je suis d'accord avec M. Jolibois.

Mais si le texte proposé par le Gouvernement, pour des raisons que nous pouvons comprendre, était adopté, il faudrait qu'il soit conforme à la réalité. Or le dernier alinéa de l'article 12 dont, pour ma part, je demande la suppression, est ainsi conçu : « Faute par elle d'avoir déclaré une adresse, la partie civile ne peut opposer le défaut de notification des actes qui auraient dû lui être notifiés aux termes de la loi ».

J'aimerais bien que les praticiens du droit, qui siègent en grand nombre dans cet hémicycle, me disent comment on peut se constituer partie civile sans donner une adresse ! J'avoue que je ne vois pas et qu'en tout cas je ne l'ai jamais vu jusqu'à présent.

En effet, lorsque la partie civile se présente chez le doyen des juges d'instruction, elle donne une adresse ; lors du dépôt de sa demande de constitution de partie civile, elle donne une adresse ; si elle se constitue partie civile en cours d'instruction chez le magistrat instructeur, elle donne également une adresse ; si elle comparaît à l'audience, et, là, se constitue partie civile, on va également lui demander de donner une adresse.

Telle est la raison pour laquelle j'ai demandé la suppression du dernier alinéa de l'article 12.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. La discussion est rendue un peu plus complexe par le fait que c'est le principe même de l'adresse déclarée qui est contesté par M. le rapporteur.

Mais, s'agissant plus précisément de la constitution de partie civile, je ferai remarquer que la disposition de l'article 12 qui est soumise à discussion correspond à une nécessité ou à un progrès. Elle n'est d'ailleurs pas due à notre initiative puisque c'est dans le cadre des travaux de la commission Pradel, qui remonte aux années 1979-1980, que cette innovation a été proposée.

Pourquoi ? Tout simplement parce que nous sommes dans une situation où la partie civile, lorsqu'elle ne demeure pas dans le ressort du tribunal où se déroule l'instruction, est tenue d'y élire domicile. Le défaut d'élection de domicile entraîne, vous le savez, qu'elle ne peut se plaindre de l'absence de signification des actes qui auraient dû lui être notifiés.

Cette nécessité d'élire domicile dans le ressort paraît constituer une formule dépassée. C'est la raison pour laquelle, au regard du texte existant, on a été amené à proposer une modification très simple qui consiste à dire que l'adresse qu'indiquera la partie civile devra être située dans l'un des départements métropolitains. Voilà la raison de la simplification proposée. La partie civile devra déclarer une adresse qui, pour simplifier encore, peut être sa propre adresse ou celle d'un tiers. Je doute - je le dis à M. le rapporteur - que l'on prenne l'initiative de se déclarer domicilié à l'adresse d'un tiers sans l'accord de ce dernier.

J'entends bien les objections qui sont faites, mais je voudrais tout de même insister - j'aborde la discussion de l'article 13 - sur l'intérêt que présente aussi pour l'inculpé le système de l'adresse déclarée.

Si on lui offre un choix, ce n'est pas sans raison. Pourquoi et la commission Pradel et les auteurs du projet de loi offrent-ils ce choix à l'inculpé sinon parce qu'il y va de l'intérêt de l'inculpé lui-même ? Ce n'est pas une contrainte, c'est une alternative offerte à l'inculpé. On dit que cela présente un danger pour lui. Soyons sérieux ! S'il en était ainsi, l'inculpé resterait domicilié à son adresse personnelle. En général, si un inculpé ne souhaite pas que les actes de procédure lui soient notifiés à son adresse personnelle, c'est pour des raisons de voisinage ou d'ordre familial, que chacun comprend et que tous les praticiens du droit connaissent : il ne veut pas que sa famille ou son entourage sache qu'il fait l'objet d'une procédure pénale.

Voilà la raison pour laquelle nous avons prévu cette disposition, qui, je le répète, ne restreint pas les droits de l'inculpé mais, au contraire, présente, par le choix qui est laissé à celui-ci, un avantage.

Des précautions sont prises et des garanties sont apportées. Je les rappelle : le juge d'instruction doit aviser l'inculpé de son obligation de faire connaître tout changement de son

adresse déclarée ; mention de cet avis doit être portée au procès-verbal ; enfin, toutes les décisions susceptibles de voies de recours seront non seulement envoyées à l'adresse déclarée de la partie, mais également portées à la connaissance de son avocat.

Vous ne voulez pas de cette faculté qui est offerte à l'inculpé, dans son propre intérêt, dites-vous. J'avoue que je ne comprends pas pourquoi. Je crois savoir que, en réalité, les avocats craignent que cela ne crée à leur égard des difficultés supplémentaires. Je rappelle à nouveau que, s'agissant de l'exercice des voies de recours, les notifications sont faites directement, et je ne vois pas comment la responsabilité des avocats pourrait être engagée.

Je souhaite pour ma part que cet avantage accordé à l'inculpé soit maintenu. D'ailleurs, s'agissant de simplification des procédures pénales, pour moi l'essentiel est ailleurs : les notifications faites à l'adresse du prévenu - qu'elle soit personnelle ou déclarée - sont réputées faites à la personne même. Là est l'intérêt de cette disposition et, sur ce point, me semble-t-il, tout le monde est d'accord. Voilà en quoi consiste la véritable simplification.

Ainsi, je suis d'accord avec M. Lederman, peut-être pas pour tous les motifs qu'il a évoqués, mais comme je ne veux pas discuter maintenant ces motifs, je me déclare favorable à la suppression du dernier alinéa du texte proposé.

En revanche, le Gouvernement est opposé à l'amendement de la commission, s'agissant de la partie civile, pour les raisons que j'ai évoquées, qui sont des raisons de pure simplification par rapport à la situation existante. Je prendrai à nouveau rapidement la parole à l'article 13 à propos des amendements concernant l'adresse déclarée de l'inculpé.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 87, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 12 est donc supprimé et l'amendement n° 38 n'a plus objet.

Section 2

Les interrogatoires

Article 13

M. le président. « Art. 13. - Le sixième alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« A l'issue de la première comparution, l'inculpé laissé en liberté ou placé sous contrôle judiciaire doit déclarer au juge d'instruction une adresse qui doit être située, si l'information se déroule en métropole, dans un département métropolitain, ou, si l'information se déroule dans un département d'outre-mer, dans ce département. Il peut déclarer soit son adresse personnelle, soit celle d'un tiers chargé de recevoir les actes qui lui sont destinés. Dans ce dernier cas, l'inculpé doit indiquer au juge d'instruction son adresse personnelle, s'il en a une.

« L'inculpé est avisé qu'il doit signaler au juge d'instruction, jusqu'à la clôture de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tout changement de l'adresse déclarée. Il est également avisé que toute notification ou signification faite à la dernière adresse déclarée sera réputée faite à sa personne.

« Mention de cet avis, ainsi que de la déclaration d'adresse, est portée au procès-verbal. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 9, présenté par M. Jolibois au nom de la commission, vise à rédiger comme suit les trois alinéas proposés pour remplacer le sixième alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale :

« A l'issue de la première comparution, l'inculpé laissé en liberté ou placé sous contrôle judiciaire doit déclarer au juge d'instruction son adresse personnelle.

« Il est avisé qu'il doit lui signaler, jusqu'à la clôture de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tous ses changements d'adresse.

« L'inculpé peut en outre faire éléction de domicile dans le ressort du tribunal. »

Le deuxième, n° 39, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à compléter le troisième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

« , si après une première notification ou signification faite à son adresse personnelle, il n'a pas pu être touché. Toutes explications doivent lui être fournies par le magistrat instructeur sur les conséquences judiciaires de la notification ou signification " à personne " . »

Le troisième, n° 40, également présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

« Mention de cet avis et des explications fournies par le magistrat est portée par le greffier lui-même au procès-verbal. Il en est de même pour la déclaration d'adresse. L'inculpé doit déclarer en prendre acte. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je me suis déjà expliqué à l'article précédent sur les raisons qui avaient conduit la commission de lois à vous proposer la suppression du système de l'adresse déclarée. Nous examinons maintenant l'article qui prévoit le même système pour l'inculpé. Il est apparu à la commission des lois que le danger était encore plus grand pour l'inculpé que pour la partie civile. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons un amendement qui supprime le système de l'adresse déclarée.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre les amendements nos 39 et 40.

M. Charles Lederman. S'agissant de l'adresse déclarée, M. le rapporteur vient de présenter les arguments de principe. C'est toujours en prévision de l'avenir, si le texte tel qu'il nous est transmis par l'Assemblée nationale devait être, tout au moins en partie, définitivement adopté, que j'ai déposé deux amendements.

Le premier concerne le troisième alinéa de l'article 13 dont je me permets de donner lecture afin que mes explications soient plus facilement compréhensibles : « L'inculpé est avisé qu'il doit signaler au juge d'instruction, jusqu'à la clôture de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tout changement de l'adresse déclarée. Il est également avisé que toute notification ou signification faite à la dernière adresse déclarée sera réputée faite à sa personne. »

J'ai déjà évoqué en quelques mots tout à l'heure les conséquences extrêmement graves qui pourraient résulter de l'application de cette disposition.

Un prévenu pourrait voir sa liberté remise en cause par une mauvaise compréhension des conséquences de cette disposition. Mon amendement a pour objet d'éviter que cette mesure soit appliquée comme une espèce de couperet qui tomberait inéluctablement. Voilà pourquoi je propose d'ajouter au troisième alinéa de l'article 13 la phrase suivante : « si après une première notification ou signification faite à son adresse personnelle, il n'a pas pu être touché. » En effet, dans ce cas, l'inculpé aurait alors manqué au moins deux fois à toute diligence. Alors, tant pis pour lui ! J'ajoute cependant une condition, et c'est l'objet du deuxième alinéa de mon amendement : « Toutes explications doivent lui être fournies par le magistrat instructeur sur les conséquences judiciaires de la notification ou signification " à personne " . »

Ainsi, le magistrat instructeur exige du prévenu, ou éventuellement de la partie civile, qu'il communique son changement d'adresse le cas échéant ; mais il doit prévenir la personne concernée des conséquences qui peuvent résulter du fait qu'elle ne reçoit pas elle-même la notification ou la signification. Cette question a été débattue en commission des lois où l'on m'a objecté que ce genre d'instruction ne devrait pas être donnée au magistrat. J'ai répondu qu'il existait déjà pareilles instructions. Par exemple, le président du tribunal qui a infligé une peine de prison avec sursis doit faire connaître à la personne qui a été condamnée ce que signifie le sursis. De la même façon, je ne vois pas pourquoi on ne demanderait pas au magistrat instructeur d'indiquer à celui qui est en face de lui quelles sont les conséquences de la procédure suivie. Il lui dirait : « Si vous ne recevez pas vous-

même la notification ou la signification, mais si elle a été faite à l'adresse déclarée, ce sera comme si vous l'aviez réellement reçue. » Tel est l'objet de l'amendement n° 39.

L'amendement n° 40 vise le dernier alinéa de l'article 14, qui est ainsi rédigé : « Mention de cet avis, ainsi que de la déclaration d'adresse, est portée au procès-verbal. »

Ces dispositions me paraissent insuffisantes. Je crains, en effet, que le juge d'instruction ne dispose de formulaires sur lesquels la phrase : « Mention de cet avis a été donnée » sera déjà imprimée. On demandera alors à celui qui comparait devant le juge d'instruction d'apposer simplement son paraphe. C'est la coutume. Lorsqu'on inscrit " Relu, persiste et signe ", on sait bien ce que cela veut dire. A plus forte raison, un avis en marge : « Veuillez apposer votre paraphe ! ». La personne ne fera absolument pas attention et signera.

Je demande donc, par l'amendement n° 40, que la mention ne soit pas toute prête, mais qu'elle soit portée - tapée ou inscrite à la main - par le greffier. Il en est de même pour la déclaration d'adresse. L'amendement n° 40 précise : « L'inculpé doit déclarer en prendre acte » ; on dira donc à celui-ci : « Mention de ce que nous vous avons dit est portée ici et vous, vous déclarez que vous en avez pris acte ».

Ces précautions me paraissent indispensables lorsqu'il en va de la liberté des personnes, cela d'autant plus que, la plupart du temps, je le répète, celui qui comparait devant un juge est absolument désarmé. Il ignore en effet, non pas les faits qui peuvent lui être reprochés, mais tous les errements de la procédure.

C'est la raison pour laquelle il m'apparaît nécessaire, pour la défense de ceux qui sont poursuivis, voire de la partie civile si c'est le cas, d'indiquer d'une façon précise ce que l'on attend de ces personnes et ce qui leur a été dit.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 39 et 40 ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a estimé qu'en proposant au Sénat de revenir à un système simple où l'inculpé donne son adresse personnelle et où on l'avise qu'il doit - ce qui est normal - notifier tout changement d'adresse, on disposait, d'un système clair et suffisamment protecteur dès l'instant où l'on n'admet plus la procédure de l'adresse déclarée, qui est dangereuse. Par conséquent, la commission est défavorable à ces deux amendements qui sont incompatibles avec le texte de l'amendement que propose la commission et qu'elle demande au Sénat de bien vouloir adopter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 9, 39 et 40 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je me suis déjà expliqué à propos des avantages que représentait le système de l'adresse déclarée pour l'inculpé lui-même. Vous le refusez : tant pis pour les conséquences sociales et familiales qu'entraînera ce refus ! Je regrette que la Haute Assemblée ait choisi cette voie.

Le plus important, c'est que toute notification - si la notification est faite - soit réputée faite. S'agissant de la procédure, c'est une simplification indiscutable. Pour l'inculpé, cela peut présenter le plus grand intérêt et éviter des notes de recherche avec les conséquences que cela entraîne : mandat d'amener ou mandat d'arrêt.

Je suis, par conséquent, très étonné que le texte de l'amendement de la commission des lois supprime la simplification prévue, qui était de l'intérêt de l'inculpé lui-même et du bon fonctionnement de la justice. Par conséquent, le Gouvernement s'y oppose.

En ce qui concerne l'amendement présenté par M. Lederman, je rappelle qu'il s'agit, par ce projet de loi, d'accomplir un effort de simplification. Or rien n'est plus complexe que le système qu'il propose avec une première notification, puis une seconde notification et, à partir de la seconde notification, des explications qui seraient obligatoirement fournies. Ces explications relèvent non pas du texte législatif, mais d'une circulaire qui sera évidemment envoyée. A cet égard, je remarque que l'on ne conçoit pas un magistrat-instructeur qui n'expliquerait pas à l'inculpé les conséquences si graves que cela peut entraîner pour lui.

Par ailleurs, écrire que le greffier lui-même doit porter mention au procès-verbal de l'avis et des explications fournies par le magistrat signifie, en clair, que l'on renonce

aux imprimés. De grâce ! Encore une fois, il s'agit d'un texte de simplification ; il n'est pas destiné à alourdir inutilement les démarches de la procédure pénale.

Par conséquent, le Gouvernement est défavorable à ces deux amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 9.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. A l'observation de fond de M. le garde des sceaux, je voudrais ajouter des arguments de forme ; cet amendement, contrairement à ce que nous recherchons, n'apporte pas de simplification.

Il prévoit, d'abord, que l'inculpé doit déclarer son « adresse personnelle ». Cela paraît de trop ; ma remarque vaut, d'ailleurs, aussi pour le texte du Gouvernement. J'entends bien qu'on peut parler d'adresse professionnelle par opposition à l'adresse tout court, mais l'expression « son adresse » me paraît tout à fait suffisante ; la notion « d'adresse personnelle » me semble alourdir le texte.

Ensuite, le deuxième paragraphe de l'amendement de la commission précise : « Il est avisé qu'il doit lui signaler... ». Excusez-moi ! C'est le juge d'instruction qui avise le prévenu qu'il doit lui signaler, à lui, juge d'instruction, son changement d'adresse ! Il faut le dire en bon français.

Enfin, il est dit que l'inculpé doit lui signaler tous ses changements d'adresse. Il est très possible qu'il n'en change pas ; j'aurais donc préféré que vous demandiez qu'on signalât au juge d'instruction tous les changements éventuels d'adresse.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 39, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 40, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 13, modifié.

(L'article 13 est adopté.)

(M. Etienne Dailly remplace M. Pierre-Christian Taittinger au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,

vice-président

Section 3

Le contrôle judiciaire et la détention provisoire

Articles 14 A et 14

M. le président. Art. 14 A. - Le dixième alinéa (8°) de l'article 138 du code de procédure pénale est complété par la phrase suivante : « Toutefois, le juge d'instruction peut décider que l'inculpé pourra faire usage de son permis de conduire pour l'exercice de son activité professionnelle ; ». - *(Adopté.)*

Art. 14 - Le troisième alinéa de l'article 139 et l'article 141 du code de procédure pénale sont abrogés. - *(Adopté.)*

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 81, le Gouvernement propose, après l'article 14, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Au dernier alinéa de l'article 140 du code de procédure pénale, sont substitués aux mots " quinze jours " les mots " vingt jours " . »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit d'un amendement de coordination avec la disposition figurant à l'article 15 du projet de loi.

Il a pour objet d'unifier les délais dans lesquels la chambre d'accusation doit se prononcer en tant que juridiction d'appel et de contrôle de l'instruction préparatoire, compte tenu du délai de vingt jours qui figure déjà dans l'article 148-2 du code de procédure pénale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 81, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 14.

Article 15

M. le président. « Art. 15. - I. - Le deuxième alinéa de l'article 148 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le juge d'instruction communique immédiatement le dossier au procureur de la République aux fins de réquisition. Il avise en même temps, par tout moyen, la partie civile qui peut présenter des observations. Mention est portée au dossier par le greffier de la date de l'avis prescrit par le présent alinéa ainsi que des formes utilisées. »

« II. - Au dernier alinéa du même article, sont substitués aux mots : " quinze jours ", les mots : " vingt jours ". »

Par amendement n° 41 rectifié, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de remplacer la deuxième et la dernière phrases du texte présenté pour le deuxième alinéa de l'article 148 du code de procédure pénale par la phrase suivante : « Il avise en même temps, par lettre recommandée, la partie civile qui peut présenter des observations. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. La formulation « par tout moyen » n'est pas acceptable et ne peut être maintenue. En effet, s'agit-il d'une communication téléphonique du greffier à l'avocat ou aux parties intéressées ? S'agit-il d'un mot dit en passant dans les couloirs du Palais par le magistrat à l'avocat ? Une lettre simple pourra-t-elle être envoyée, bien qu'évidemment elle puisse s'égarer ?

Tels sont les motifs pour lesquels nous proposons cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je rappellerai à M. Lederman que nous avons déjà adopté la formule « par tout moyen », d'abord en 1983, dans le cadre de la comparution immédiate, ensuite en 1984, s'agissant de l'audience préalable à tout placement en détention provisoire.

Par conséquent, cette expression ne souffre pas de difficulté d'interprétation. Elle signifie expressément que l'on n'est pas obligé d'avoir recours à la lettre recommandée. On peut envoyer une lettre simple, sauf si la partie civile se trouve présente et qu'on puisse lui remettre immédiatement la convocation.

Je suis donc défavorable à l'amendement de M. Lederman.

M. le président. Monsieur Lederman, l'amendement est-il maintenu ?

M. Charles Lederman. Il l'est, monsieur le président.

Si je comprends bien, M. le garde des sceaux nous propose un certain nombre de modifications à des textes qui ont été adoptés voilà quelque temps (*M. le garde des sceaux fait un signe de dénégation*).

Le fait que la même formulation ait été retenue en 1983 et en 1984 ne me satisfait pas pour autant, dans la mesure où nous avons la possibilité de l'améliorer. C'est tout au moins l'appréciation que je porte sur l'amendement que j'ai soutenu.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 41 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 15.

(*L'article 15 est adopté.*)

Article 16

M. le président. « Art. 16. - L'article 148-3 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 148-3. - Préalablement à sa mise en liberté, l'inculpé doit faire, auprès du juge d'instruction ou du chef de l'établissement pénitentiaire, la déclaration d'adresse prévue par le sixième alinéa de l'article 114.

« L'inculpé est avisé qu'il doit signaler au juge d'instruction, jusqu'à la clôture de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tout changement de l'adresse déclarée. Il est également avisé que toute notification ou signification faite à la dernière adresse déclarée sera réputée faite à sa personne.

« Mention de cet avis, ainsi que de la déclaration d'adresse, est portée soit au procès-verbal, soit dans le document qui est adressé sans délai, en original ou en copie, par le chef de l'établissement pénitentiaire au juge d'instruction. »

Sur cet article, je suis d'abord saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 10, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, tend à rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 148-3 du code de procédure pénale :

« L'inculpé est avisé qu'il doit signaler au juge d'instruction, jusqu'à la clôture de l'information, par nouvelle déclaration ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, tout changement d'adresse. »

Le second, n° 42, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à compléter ce même texte par la phrase suivante :

« Toutes explications doivent être fournies par le magistrat instructeur sur le sens et les conséquences judiciaires de la notification ou signification à personne. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre son amendement n° 10.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination : il tend à retirer du texte la notion d'adresse déclarée que nous avons déjà supprimée à l'article 13.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour présenter l'amendement n° 42.

M. Charles Lederman. A l'occasion de l'examen de l'article précédent, je n'ai pas obtenu satisfaction. Je crains qu'il n'en soit de même à cet article. Je maintiens néanmoins mon amendement, mais sans fournir d'autres explications.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 42 ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 10 et est défavorable à l'amendement n° 42.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 42 n'a plus d'objet.

Toujours sur l'article 16, je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 43, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupes communiste et apparenté, tend à rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 148-3 du code de procédure pénale :

« Mention de cet avis et de ces explications fournies par le magistrat est portée par le greffier lui-même au procès-verbal. Il en est de même pour la déclaration d'adresse. L'inculpé doit déclarer en prendre acte. »

Le second, n° 11, déposé par M. Jolibois, au nom de la commission, a pour objet, dans le troisième alinéa du texte présenté pour l'article 148-3 du code de procédure pénale, de supprimer les mots : « , ainsi que de la déclaration d'adresse, ».

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 43.

M. Charles Lederman. Je n'ai pas plus d'illusions maintenant que voilà deux minutes, monsieur le président ; néanmoins, je maintiens mon amendement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre son amendement n° 11 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 43.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission maintient également sa position en proposant au Sénat un amendement de coordination.

Quant à l'amendement n° 43, elle y est défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 11 et est défavorable à l'amendement n° 43.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 43, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 16, modifié.

(*L'article 16 est adopté.*)

Article 17

M. le président. « Art. 17. - Il est inséré, après l'article 148-5 du code de procédure pénale, les articles 148-6, 148-7 et 148-8 ainsi rédigés :

« Art. 148-6. - Toute demande de mainlevée ou de modification du contrôle judiciaire ou de mise en liberté doit faire l'objet d'une déclaration au greffier de la juridiction d'instruction saisie du dossier ou à celui de la juridiction compétente en vertu de l'article 148-1.

« Elle doit être constatée et datée par le greffier qui la signe ainsi que le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier.

« Lorsque l'inculpé placé sous contrôle judiciaire ne réside pas dans le ressort de la juridiction compétente, la déclaration au greffier peut être faite au moyen d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Art. 148-7. - Lorsque l'inculpé, le prévenu ou l'accusé est détenu, la demande de mise en liberté peut aussi être faite au moyen d'une déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire.

« Cette déclaration est constatée et datée par le chef de l'établissement pénitentiaire qui la signe, ainsi que le demandeur. Si celui-ci ne peut signer, il en est fait mention par le chef de l'établissement.

« Ce document est adressé sans délai, en original ou en copie et par tout moyen, soit au greffier de la juridiction saisie du dossier, soit à celui de la juridiction compétente selon les distinctions de l'article 148-1.

« Art. 148-8. - Lorsque l'inculpé entend saisir la chambre d'accusation en application des dispositions des articles 140, troisième alinéa, 148, sixième alinéa, ou 148-4, sa demande est faite, dans les formes prévues par les articles 148-6 et 148-7, au greffier de la chambre d'accusation compétente ou au chef de l'établissement pénitentiaire qui en assure la transmission. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 64, présenté par M. Lacour et les membres du groupe de l'union centriste, tend à supprimer cet article.

Le second, n° 44, déposé par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, vise, après le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 148-6 du code de procédure pénale, à insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Le délai pour statuer accordé au juge ou à la juridiction compétente ainsi saisis court à compter du jour de la saisine du greffier ou du chef d'établissement pénitentiaire. »

La parole est à M. Huchon, pour défendre l'amendement n° 64.

M. Jean Huchon. Sans disconvenir de l'intérêt qu'il y aurait à envisager une modification des règles de dépôt des demandes de mise en liberté et de modification ou de mainlevée du contrôle judiciaire, il convient de remarquer que le système proposé - déclaration obligatoire dans tous les cas - reprenant les règles applicables en matière d'appel ou de pourvoi en cassation, paraît une procédure bien lourde dans la plupart des cas. Il pourrait s'agir d'une simple faculté et non d'une obligation.

Les intéressés - inculpés, conseils - disposent, en effet, actuellement des moyens juridiques leur permettant de réitérer sans délai ces demandes de mise en liberté ou celles modifiant les modalités du contrôle judiciaire.

Faute de pouvoir parfaire, dans l'immédiat, l'état de ces règles, il paraît opportun de supprimer cet article du projet de loi, ce qui permettrait d'envisager une réforme ultérieure des articles 148-6 et 148-8 du code de procédure pénale.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 44.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je souhaite rectifier cet amendement, qui doit viser non pas l'article 148-6 du code de procédure pénale mais l'article 148-7 dudit code.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 44 rectifié, ainsi conçu :

« Après le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 148-7 du code de procédure pénale, ajouter un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Le délai pour statuer accordé au juge ou à la juridiction compétente ainsi saisis court à compter du jour de la saisine du greffier ou du chef d'établissement pénitentiaire. »

Monsieur Lederman, je vous donne la parole pour défendre cet amendement.

M. Charles Lederman. Il convient de préciser le point de départ du délai pendant lequel le juge d'instruction ou la juridiction compétente saisie doit donner son avis de façon qu'il n'y ait pas de difficulté sur la computation de celui-ci.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 64 et 44 rectifié ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. J'expliquerai les raisons pour lesquelles la commission a souhaité que l'article 17 soit adopté. Dans le même temps, je présenterai une remarque quelque peu ironique.

En effet, la commission proposera de modifier l'intitulé du projet de loi, qui vise, comme cet article 17, non à simplifier les procédures mais à les préciser, à introduire un formalisme absolument nécessaire en l'état du droit.

En l'espèce, les demandes de mise en liberté provisoire et de modification du contrôle judiciaire sont présentées dans les cabinets d'instruction sous une forme qui est souvent à la limite du compréhensible ; elles sont noyées dans des lettres

qui ont parfois deux pages et les juges ne déterminent que très difficilement s'ils sont effectivement en présence d'une demande de mise en liberté.

Par conséquent, la commission, éclairée par les enquêtes qu'elle a menées et par les conseils qu'elle a reçus, estime que l'article 17 apporte un élément de précision indispensable pour établir les points de départ des délais et pour permettre aux juges d'instruction de savoir exactement devant quel type de demande ils se trouvent.

Elle sait bien - elle s'attendait d'ailleurs au dépôt d'amendements sur ce sujet - qu'une partie des professionnels trouveraient peut-être leur compte à cette très grande souplesse ; mais il faut reconnaître que, pour le bon déroulement de la justice, il est préférable que les choses soient plus classifiées et plus clarifiées. Telle est la raison pour laquelle la commission vous demande d'adopter l'article 17 sans modification.

M. le président. Ce qui signifie, monsieur le rapporteur, que la commission est défavorable aux amendements n°s 64 et 44 rectifié ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Exactement, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. En ce qui concerne l'amendement n° 64, je souscris tout à fait aux excellentes explications qui ont été fournies par M. le rapporteur.

Il est vrai que la disposition qui figure dans le texte a pour objet de combler un vide juridique qui peut être très préjudiciable. Il est vrai que la question se pose fréquemment de savoir si la lettre émanant d'un détenu - laquelle peut comprendre bien plus de deux pages, comme vous l'avez évoqué, et peut aller jusqu'à dix, voire vingt-cinq pages - peut être analysée comme une demande de mise en liberté, cette ambiguïté pouvant nuire aux droits de la défense.

J'ajoute qu'aucun circuit d'acheminement n'est prévu. Le résultat, c'est que des demandes se perdent ou se périment, avec les conséquences inacceptables que cela peut comporter. A la faveur de cet état d'imprécision du droit, on a d'ailleurs pu constater que des criminels dangereux avaient été mis en liberté. Ces raisons suffisent à justifier l'opposition du Gouvernement à l'amendement n° 64.

Je traiterai maintenant de l'amendement n° 44 rectifié. Monsieur Lederman, les nouvelles dispositions ne modifient pas le régime en vigueur en ce qui concerne le point de départ du délai pour statuer sur la demande de mise en liberté. L'article 148 du code de procédure pénale énonce en effet : « Le juge d'instruction doit statuer au plus tard dans les cinq jours suivant la date à laquelle il a communiqué la demande au procureur » ; de même, l'article 148-2 du code est ainsi rédigé : « La juridiction saisie, selon qu'elle est du premier ou du second degré, doit statuer dans les dix jours ou dans les vingt jours de la réception de la demande ». Ces dispositions sont suffisamment claires pour que nous n'ayons pas besoin d'aller au-delà ; le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

M. Jean Huchon. Je demande la parole.

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

M. Jean Huchon. Convaincu par les arguments de M. le rapporteur et de M. le garde des sceaux, je retire l'amendement n° 64.

M. le président. L'amendement n° 64 est retiré.

Monsieur Lederman, êtes-vous, vous aussi, convaincu par les arguments de M. le rapporteur et de M. le garde des sceaux ?

M. Charles Lederman. Non, monsieur le président !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 44 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 17.

(L'article 17 est adopté.)

Section 4

Les commissions rogatoires

Article 18

M. le président. « Art. 18. - I. - Le premier alinéa de l'article 151 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le juge d'instruction peut requérir par commission rogatoire tout juge de son tribunal, tout juge d'instruction ou tout officier de police judiciaire de procéder aux actes d'information qu'il estime nécessaires dans les lieux où chacun d'eux est territorialement compétent. »

« II. - Le quatrième alinéa du même article est abrogé. »

Par amendement n° 12, M. Jolibois, au nom de la commission, propose dans le texte présenté pour le premier alinéa de l'article 151 du code de procédure pénale, après les mots : « officier de police judiciaire », d'insérer les mots : « ,qui en avise dans ce cas le procureur de la République, ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission tient à rappeler que les officiers de police judiciaire sont placés sous le contrôle du ministère public territorialement compétent. Il convient donc que les parquets soient tenus informés des commissions rogatoires adressées par le juge d'instruction aux officiers de police judiciaire qui n'exercent pas leurs fonctions dans le ressort de ces magistrats.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 12, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 18, ainsi modifié.

(L'article 18 est adopté.)

Article 19

M. le président. « Art. 19. - Au premier alinéa de l'article 155 du code de procédure pénale, après les mots : « juges d'instruction », sont insérés les mots : « ou officiers de police judiciaire » ». - (Adopté.)

Section 5

L'expertise

Article 20 (réservé)

M. le président. « Art. 20. - L'article 159 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 159. - Le juge d'instruction désigne l'expert chargé de procéder à l'expertise.

« Si les circonstances le justifient, il désigne plusieurs experts. »

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je souhaiterais que la discussion de l'article 20 et des deux amendements qui lui sont rattachés soit réservée jusqu'après l'examen de l'article 23.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Avis favorable, monsieur le président.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition à la demande de réserve formulée par le Gouvernement ?...

La réserve est ordonnée.

Articles 21 et 22

M. le président. « Art. 21. - L'article 163 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 163. - Avant de faire parvenir les scellés aux experts, le juge d'instruction ou le magistrat désigné par la juridiction procède, s'il y a lieu, à leur inventaire dans les conditions prévues par l'article 97. Il énumère ces scellés dans un procès-verbal. Les experts doivent faire mention dans leur rapport de toute ouverture ou rouverture des scellés ; dans ces cas, ils en dressent inventaire. » - (Adopté.)

M. le président. « Art. 22. - Le deuxième alinéa de l'article 166 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Lorsque plusieurs experts ont été désignés et s'ils sont d'avis différents ou s'ils ont des réserves à formuler sur des conclusions communes, chacun d'eux indique son opinion ou ses réserves en les motivant. » - (Adopté.)

Article 23

M. le président. « Art. 23. - L'article 167 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 167. - Le juge d'instruction donne connaissance des conclusions des experts aux parties et à leurs conseils soit après les avoir convoqués conformément aux dispositions des articles 118 et 119, soit par la voie postale. Toutefois, la notification par voie postale ne peut être utilisée lorsqu'il s'agit d'un inculpé détenu. Dans tous les cas, le juge d'instruction fixe un délai aux parties pour présenter des observations ou formuler une demande, notamment aux fins de complément d'expertise ou de contre-expertise. Pendant ce délai, le dossier de la procédure est mis à la disposition des conseils des parties.

« Lorsqu'il rejette une demande, le juge d'instruction rend une décision motivée, qui doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 14, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 167 du code de procédure pénale :

« Art. 167. - Le juge d'instruction donne connaissance des conclusions des experts aux parties et à leurs conseils soit après les avoir convoqués conformément aux dispositions des articles 118 et 119, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Lorsqu'il s'agit d'un inculpé détenu, la notification peut lui être faite sous pli fermé par les soins du chef de l'établissement pénitentiaire qui retourne sans délai au juge d'instruction l'original ou la copie du récépissé signé par l'inculpé.

« Dans tous les cas, le juge d'instruction fixe un délai aux parties pour présenter des observations ou formuler une demande, notamment aux fins de complément d'expertise ou de contre-expertise. Pendant ce délai, le dossier de la procédure est mis à la disposition des conseils des parties.

« Lorsqu'il rejette une demande, le juge d'instruction rend une décision motivée qui doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements, déposés par le Gouvernement.

Le premier, n° 67, a pour objet, à la fin du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 14 de la commission des lois pour l'article 167 du code de procédure pénale, de supprimer les mots : « avec demande d'avis de réception ».

Le second, n° 85, tend à compléter le dernier alinéa de ce même texte par la phrase suivante : « Il en est de même s'il commet un seul expert alors que la partie a demandé qu'il en soit désigné plusieurs. »

Le deuxième amendement, n° 46, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté vise, à la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article 167 du code de procédure pénale, à remplacer les mots : « par la voie postale », par les mots : « par lettre recommandée avec avis de réception ».

Le troisième amendement, n° 63, déposé également par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend, dans la troisième phrase du premier

alinéa du texte proposé pour ce même article, après les mots : « fixe un délai », à insérer les mots : « d'au moins un mois ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 14.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Afin de simplifier le déroulement des procédures, l'Assemblée nationale a adopté un article 23 qui dispose que les conclusions des experts sont notifiées par simple voie postale. La commission a estimé que, dans les affaires pénales, la notification des conclusions des experts était lourde de conséquences ; elle a donc voulu maintenir une certaine solennité. Sans vouloir exiger la solennité suprême que représente la convocation des parties, elle vous propose donc une voie moyenne : maintenir le principe de la convocation tout en y adjoignant, le cas échéant, la faculté d'une notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La commission considère qu'il s'agit là d'un minimum.

Par ailleurs, s'agissant des inculpés détenus, la commission a préféré revenir au texte du projet initial du Gouvernement, qui permettait une notification sous pli fermé par les soins du chef de l'établissement pénitentiaire.

S'il repousse, dans cette hypothèse, la notification par voie postale, le texte de l'Assemblée nationale ne prévoit pas, en effet, de procédure explicite.

M. le président. Monsieur le garde des sceaux, je vous prie d'exposer vos deux sous-amendements n°s 67 et 85.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Par le sous-amendement n° 67, nous demandons la suppression de la demande de l'avis de réception, mais nous proposons de conserver la lettre recommandée.

Le sous-amendement n° 85 est important car il répond par anticipation à l'amendement n° 13 sur l'article 20. C'est, en effet, le cœur du problème qui motive le sous-amendement n° 85.

La commission propose, au stade de la première décision qui ordonne une expertise, d'édicter la règle de l'expert unique, mais en assortissant cette règle d'une garantie : si l'une des parties en fait la demande, le juge d'instruction ne pourra refuser la désignation de plusieurs experts que par une ordonnance motivée susceptible d'appel.

Nous voyons ainsi s'organiser la succession des recours dont nous savons combien ils pèsent très souvent sur le déroulement de la procédure pénale. Sans utiliser ce système, on peut satisfaire la préoccupation de la commission en allant dans une autre direction.

En effet, si nous gardons le système de la commission, la mise en œuvre, dès la première ordonnance d'expertise, de la garantie proposée contraindra le juge à organiser un circuit très lourd, qui devrait d'ailleurs être organisé. En pratique, il lui faudra notifier à chaque partie son intention de désigner un seul expert. Or, il peut exister des affaires très complexes dans lesquelles se trouve en présence un grand nombre de parties. C'est le cas très souvent lorsqu'il s'agit d'affaires sou-mises à expertises ; je pense aux grandes affaires d'ordre économique, par exemple. Il faudra que le juge, ayant notifié à chaque partie son intention de désigner un seul expert, impartisse un délai pour pouvoir en demander plusieurs et il faudra surseoir à toute décision en attendant les réponses, ce qui n'est pas favorable à la conservation des preuves, bien au contraire.

Ensuite, s'il persiste, malgré les demandes contraires émanant d'une des parties - mais que se passera-t-il s'il y en a cinq qui se sont mises d'accord pour un seul expert et une sixième qui en souhaite un de plus ? - il prendra une ordonnance motivée et il attendra pour que l'on procède à la décision rendue sur appel.

Je ne crois pas qu'à ce stade il faille ainsi compliquer les choses. Cependant, comme je comprends la préoccupation qui est à l'origine de l'amendement n° 13 sur l'article 20, je propose que l'on examine le déroulement ultérieur des opérations.

De deux choses l'une. Ou bien l'expertise faite par l'expert unique donne satisfaction ; dans ce cas-là, la dualité d'experts paraîtrait rétrospectivement bien inutile. Ou bien l'une des parties n'est pas satisfaite et elle va demander un complément d'expertise ou une contre-expertise. Une contre-expertise fera intervenir d'autres experts, alors que le complément d'expertise, lui, implique qu'il y a eu quelque part ce qui a pu apparaître à l'une des parties comme non satisfai-

sant. Celle-ci formule alors une demande de pluralité d'experts, le juge rend une décision par voie d'ordonnance motivée et ensuite s'exercent les voies de recours.

Ainsi on pourra sauvegarder l'intérêt des parties, éviter la complexité redoutable du système mis en œuvre dès l'origine et assurer, je le crois, tous les droits de la défense.

Sous cette réserve et avec la précision que j'ai formulée concernant la demande d'avis de réception, le Gouvernement accepte l'amendement n° 14.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour présenter les amendements n°s 46 et 63.

M. Charles Lederman. La demande que je faisais dans l'amendement n° 46 est satisfaite par l'amendement de la commission. Cependant, comme je ne suis pas d'accord avec elle, je suis bien obligé de maintenir cet amendement.

En ce qui concerne l'amendement n° 63, si le juge d'instruction ne convoque pas les parties pour que la notification leur soit faite directement, il notifie l'expertise par la voie postale, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; je l'espère au moins. Il fait courir un délai sans s'être concerté avec les parties intéressées, ce qui se produit quand celles-ci comparaissent devant le magistrat instructeur.

C'est le motif pour lequel il m'apparaît qu'il faut prévoir un délai d'au moins un mois. Autrement, on peut se trouver en face d'une exigence d'un magistrat limitant le délai imparti pour présenter les observations à trois jours ou à huit jours, ce qui peut être manifestement insuffisant.

En déposant l'amendement n° 63, je prends donc une précaution.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements du Gouvernement et sur les amendements de M. Lederman ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. En ce qui concerne les deux sous-amendements du Gouvernement, monsieur le président, je vais être amené à prendre une position personnelle, puisque je n'ai pas eu le temps de consulter la commission.

Après les explications de M. le garde des sceaux sur le mécanisme proposé, qui situe la possibilité de poser le problème de la dualité de l'expertise non pas au début de la procédure, lors de la désignation de l'expert, mais une fois l'expertise réalisée, il semble que le système proposé par M. le garde des sceaux présente effectivement un avantage de simplification. En effet, si l'expertise donne satisfaction, il n'y a plus de raison d'en demander deux. En revanche, lorsqu'elle a été faite, il est absolument indispensable d'instaurer le dialogue. Ce système donnerait satisfaction à la commission puisqu'elle voulait avant tout la possibilité de ce dialogue, vœu qu'elle traduisait en réclamant deux expertises.

Je vois un autre avantage à la suggestion de M. le garde des sceaux : elle nous rapproche un peu plus de la notion d'expertise contradictoire, qui est peut-être d'une certaine manière un rêve impossible à atteindre parce que ce serait trop lourd, mais l'expertise contradictoire, obtenue dès le départ, donnerait d'un certain point de vue une satisfaction complète.

J'en viens aux conclusions. A titre personnel, je serais d'accord pour accepter le premier sous-amendement du Gouvernement, qui consiste à supprimer la nécessité de l'avis de réception et qui prévoit une simple lettre recommandée pour la notification. Là, nous aurions satisfaction puisque la notification parviendrait non plus par voie postale simple, mais par lettre recommandée.

En second lieu, nous sommes prêts à accepter le sous-amendement n° 85 du Gouvernement, qui implique, effectivement, que le problème de la dualité de l'expert soit posé au juge d'instruction au moment où la conclusion de l'expertise sera notifiée.

Je dis cela à titre personnel, car je n'ai pas eu le temps de consulter la commission...

M. le président. Moi, je ne peux entendre que le rapporteur, qui, bien entendu, lorsqu'il n'a pas eu le temps de consulter la commission, croit traduire le sentiment de celle-ci.

M. Charles Jolibois, rapporteur. C'est pourquoi il se permet de le faire, bien sûr.

L'amendement n° 46 est incompatible avec la position de la commission puisqu'il propose l'usage de la lettre recommandée avec avis de réception, alors que nous nous contentons maintenant de la simple lettre recommandée.

Quant à l'amendement n° 63, la commission y est défavorable. Elle a estimé qu'il fallait faire confiance au juge, qui devra fixer lui-même le délai qu'il estime utile.

J'attire d'ailleurs l'attention sur le fait que, lorsqu'il existe un délai préfixé, les juges ont tendance à le prescrire, alors qu'ils auraient bien souvent été prêts à accorder un délai plus long. Cela peut donc jouer contre l'idée même qui a amené l'auteur de l'amendement à demander un délai d'un mois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 46 et 63 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. En ce qui concerne l'amendement n° 46, je me suis déjà expliqué sur l'inutilité, dans ce cas, de la lettre recommandée avec avis de réception.

S'agissant du délai d'au moins un mois, je ne suis pas favorable parce qu'il existe - M. Lederman le sait parfaitement - une extrême diversité des expertises. Ainsi, quand il s'agit de prendre connaissance des conclusions d'un examen d'alcoolémie, quelques heures suffisent, alors que, quand il s'agit d'une expertise dans une affaire très complexe mettant en jeu des intérêts financiers, deux ou trois mois ne sont pas excessifs. Toutefois, ces diversités se résolvent toujours dans la vie judiciaire par une sorte d'accord conventionnel entre les magistrats et les avocats. Je ne suis donc pas partisan de fixer un délai qui, de surcroît, pourrait avoir des conséquences regrettables pour la partie civile. Le Gouvernement n'est donc pas favorable à cet amendement.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, j'ai l'impression d'avoir été victime - qu'on me pardonne l'expression, qui, au demeurant, n'est pas péjorative - d'un tour de passe-passe de la part tant du Gouvernement que de la commission des lois, en ce sens que M. le garde des sceaux a demandé la réserve de l'article 20 après l'article 23. Or l'article 20 est précisément celui qui pose le principe de la désignation d'un, de deux ou de plusieurs experts par le juge d'instruction. On a donc réservé cet article après l'article 23. Or, cette procédure, par une incidente - je veux parler du sous-amendement déposé par le Gouvernement - si j'ai bien compris les explications fournies par le rapporteur, aboutit à nous empêcher de parler du principe de l'expertise. On a simplement retenu la possibilité de désigner un expert pour complément d'expertise et, à partir de là, comme la commission s'est ralliée à l'opinion du garde des sceaux, je ne peux plus m'exprimer sur l'article 20, alors qu'il pose le principe de l'expertise et que c'est de cela qu'il faut discuter. Je le dis dans la mesure où, hélas ! j'aurais raison, mais dans l'espoir que je me trompe et qu'on pourra quand même discuter de l'article 20.

M. le président. Monsieur Lederman, le garde des sceaux a demandé la réserve de l'article 20 jusqu'après l'article 23. J'ai consulté le Sénat sur cette réserve et il s'y est déclaré favorable. Nous discuterons donc de l'article 20 après l'article 23. Le décalage dans le temps de cette discussion est, par conséquent, parfaitement réglementaire. D'ailleurs, j'ai apprécié, alors que vous parliez de « tour de passe-passe », ce dont je vous laisse la paternité, que vous ayez eu l'obligance de l'attribuer au Gouvernement et à la commission et non à la présidence. Vous pourrez donc vous exprimer librement sur l'article 20 lorsqu'il viendra en discussion.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 67, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 85, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 14, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 46 et 63 n'ont plus d'objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 23, modifié.

(L'article 23 est adopté.)

Article 20 (suite)

M. le président. Nous en revenons à l'article 20, qui a été précédemment réservé.

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 13, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 159 du code de procédure pénale :

« Art. 159. - Le juge d'instruction désigne un ou plusieurs experts chargés de procéder à l'expertise.

« Si l'une des parties en fait la demande, il ne peut refuser la désignation de plusieurs experts que par ordonnance motivée. »

Le second, n° 45 rectifié, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend, après le second alinéa du texte proposé pour ce même article, à ajouter un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Le prévenu ou la partie civile peut, de son côté, désigner un expert figurant sur la liste officielle. Cet expert assistera à toutes les opérations de l'expertise et, s'il n'est pas d'accord avec l'expert désigné par le juge, déposera un rapport ou toutes observations qu'il croira utiles ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 13.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 45 rectifié.

M. Charles Lederman. Le dispositif qui est proposé par le Gouvernement et qui a été adopté par l'Assemblée nationale apporte une modification importante à la législation existante. En effet, le projet de loi prévoit d'abandonner le principe de la dualité d'experts qui est instauré par le code de procédure pénale lui-même.

Je rappelle à ce sujet que, si le code d'instruction criminelle consacrait le principe de l'expertise non contradictoire, le problème a fait l'objet de débats importants avant l'instauration du code de procédure pénale.

On avait même envisagé plusieurs systèmes : celui de l'expertise contrôlée tel qu'il existe dans certains pays, notamment en Italie, qui permet à l'inculpé de désigner un conseiller technique qui assiste l'expert ; et celui de l'expertise contradictoire où deux experts sont désignés sur la liste officielle, l'un par le juge, l'autre par l'inculpé, avec une variante, à savoir l'un par le parquet, l'autre par l'inculpé, le juge pouvant lui-même désigner un troisième expert.

C'est ce principe qui existe dans un grand nombre de pays, notamment en Angleterre et aux Pays-Bas, et j'ajoute même en France pour les fraudes alimentaires : c'est l'article 12 de la loi du 1^{er} août 1905. Il avait été tout d'abord consacré par la loi du 31 décembre 1957 qui établissait le code de procédure pénale.

Celui-ci, tel qu'il a été promulgué par l'ordonnance du 23 décembre 1958, a, en fait, abandonné ce système qui était protecteur des droits de la défense.

Dans la pratique, il est vrai, le système de la dualité d'experts ne signifie pas grand-chose. On sait parfaitement, en effet, qu'intervient rarement une contradiction entre les experts : un expert rédige le rapport, l'autre se contente de le signer. Mais, si le système fonctionne mal actuellement, ce n'est pas une raison pour proposer un dispositif qui soit encore en retrait sur ce qui existe.

L'expertise, en matière pénale en particulier, pose des questions délicates et, à l'heure actuelle, de plus en plus nombreuses. Les dossiers modernes soulèvent des questions techniques complexes et seuls les experts peuvent avoir un accès complet au dossier, poser les questions qui s'imposent, faire les analyses, soutenir les discussions, engager le débat scientifique. En l'état actuel, la défense en est réduite à avoir des consultants, mais des consultants extérieurs.

Le principe de la demande de contre-expertise n'est pas non plus très satisfaisant, même s'il vient d'être adopté par notre assemblée, quand on connaît l'habitude qu'ont les experts, surtout s'ils sont choisis sur des listes officielles, de ne pas se contredire entre eux. Personnellement, je n'ai pas encore trouvé dans une affaire deux experts qui, une fois désignés, se déclaraient en désaccord. Mais peut-être certains autres praticiens ont-ils eu plus de chance que moi dans ce genre de situation, si nécessaire.

L'amendement que je propose est donc un amendement de principe et un amendement important. Je craignais qu'il ne pût pas être discuté et que l'on ne m'opposât que l'adoption de l'article 23 telle qu'elle vient d'avoir lieu empêcherait la discussion que je viens d'engager.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Nous visons, bien entendu, le respect des droits de la défense et le dispositif que vient d'adopter le Sénat est tout à fait heureux à cet égard, mais cela ne peut, évidemment, aboutir à la paralysie des affaires pénales.

L'amendement n° 45 rectifié dispose que « le prévenu ou la partie civile peut, de son côté, désigner un expert figurant sur la liste officielle. » Si cette disposition est appliquée à une affaire extrêmement complexe - je pense par exemple à l'affaire relative au patrimoine foncier dans laquelle le nombre des parties civiles est souvent important - et s'il y a, par ailleurs - cela s'est déjà produit - non quelques-uns, mais des dizaines d'inculpés, nous risquons de bloquer tout simplement la marche de l'expertise et de paralyser le déroulement de l'instruction. Or, je rappelle que l'objet de ce projet de loi est la simplification des procédures.

Par ailleurs, il faudrait tenir compte du coût. En effet, qui paiera ? Chacun rémunérera-t-il son expert ? Ensuite, si chaque partie civile a pris un expert, seront-ce les condamnés qui, solidairement, auront à acquitter le coût de ces expertises avancées par les parties civiles ? Il faut avoir conscience des sommes que cela peut représenter. Je pense à une affaire comme celle du tunnel qui s'était effondré sur un train : 150 morts, 150 familles parties civiles contre la S.N.C.F.

Imaginez-vous où nous irions avec la possibilité qui leur serait ainsi offerte ? C'est pourquoi le Gouvernement, bien que comprenant l'inspiration de cet amendement, ne peut pas suivre M. Lederman dans cette voie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'absence de caractère contradictoire de l'expertise au pénal, contrairement à ce qui existe au civil, est absolument anormale ; en effet, au pénal, il est au moins autant nécessaire qu'au civil que tous les intérêts soient représentés.

Le système prévu ne me paraît pas suffisant. Sans doute pourrait-on prévoir ce que c'est à leurs frais que le prévenu ou la partie civile désignerait un expert. Mais cela représente des frais qui, bien souvent, sont inutiles.

Ce qu'il faut, c'est que le conseil puisse être convoqué à l'expertise, celui du prévenu ou celui de la partie civile. Qu'en outre, il puisse se faire accompagner d'un expert me paraîtrait normal.

En matière d'accident, suivant que l'affaire vient devant un tribunal civil ou devant un tribunal pénal, la victime peut se faire assister ou non et, surtout, le responsable de l'accident, quel que soit le nombre des victimes, monsieur le garde des sceaux, peut se faire représenter au civil.

Par conséquent, que l'on demande aux parties, pour les cas où elles seraient vraiment trop nombreuses, de se mettre d'accord, comme elles le font, par exemple, en matière de récusation devant la cour d'assises, c'est possible. Mais ce que vous avez indiqué, c'est l'exception. On peut traiter de l'exception. Mais je me permets d'insister pour que, sur le plan général, le caractère contradictoire de l'expertise soit instauré en matière pénale, et pour les conseils et pour, éventuellement, l'assistance d'un expert.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour explication de vote.

M. Charles Lederman. Ce qu'a répondu M. le garde des sceaux pour ridiculiser - passez-moi l'expression ! - ce que j'ai proposé ne doit pas être retenu par notre assemblée. On ne peut pas légiférer sur une exception. C'est le principe qui doit être admis.

M. Dreyfus-Schmidt vient déjà de donner certaines possibilités pour éviter l'écueil mis en avant par M. le garde des sceaux, d'autant plus que chaque partie civile ne désignera pas obligatoirement un expert ou un consultant. Ce sont les parties civiles ou les prévenus éventuellement qui voudront y regarder de plus près afin d'être renseignés de façon plus précise.

De plus, les affaires comme celles que vient d'évoquer M. le garde des sceaux ne sont pas habituelles, fort heureusement. Les motifs qu'il a donnés pour rejeter mon amendement ne devraient donc pas être retenus par notre assemblée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 45 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 20.

(L'article 20 est adopté.)

M. le président. Je signale au Sénat qu'en une heure quarante-cinq de discussion nous avons examiné trente-trois amendements. Il en reste cinquante-huit. Après dîner, nous devons aborder l'examen du projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement. Je vous invite donc, mes chers collègues, à la concision, afin que nous puissions avoir terminé la discussion de ce texte avant le dîner.

§ Section 6

Les ordonnances de règlement

Article 24

M. le président. « Art. 24. - A l'article 174 du code de procédure pénale, les références au premier alinéa de l'article 183 sont remplacées par les références au quatrième alinéa de l'article 183. » - *(Adopté.)*

Article 24 bis

M. le président. « Art. 24 bis. - L'article 175 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 175. - Aussitôt que l'information lui paraît terminée, le juge d'instruction communique le dossier au procureur de la République.

« Ce dernier lui adresse ses réquisitions dans un délai d'un mois si un inculpé est détenu et de trois mois dans les autres cas.

« Le juge d'instruction qui ne reçoit pas de réquisitions dans le délai prescrit peut, avec l'accord du président de la chambre d'accusation, qui recueille au préalable les observations du ministère public, rendre l'ordonnance de règlement. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 15 rectifié, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit le texte proposé pour le troisième alinéa de l'article 175 du code de procédure pénale :

« Le juge d'instruction qui ne reçoit pas de réquisitions dans le délai prescrit en avise le président de la chambre d'accusation qui présente dans un délai maximum de six mois ses observations après avoir recueilli au préalable celles du ministère public. A l'expiration de ce délai de six mois, le juge d'instruction rend son ordonnance de règlement. »

Le deuxième, n° 47, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour le même article :

« Le juge d'instruction qui ne reçoit pas de réquisitions dans le délai prescrit en avise le président de la chambre d'accusation. Celui-ci, après avoir recueilli au préalable

celles du ministère public, adresse ses observations au juge d'instruction dans un délai maximum de deux mois. A l'expiration de celui-ci, au plus tard, le juge d'instruction rend son ordonnance de règlement ».

Enfin, le troisième, n° 68, présenté par le Gouvernement, a pour objet de rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour cet article 175.

« Le juge d'instruction qui ne reçoit pas de réquisitions dans le délai prescrit peut rendre l'ordonnance de règlement. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 15 rectifié.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Comme je l'ai annoncé dans la discussion générale, cet amendement, très important, vise à supprimer définitivement les blocages, rares certes, mais qui peuvent exister et ont effectivement existé dans notre histoire judiciaire.

Quand le juge d'instruction a achevé son instruction, il demande au parquet, en lui transmettant son dossier, ses réquisitions. En l'absence de celles-ci, le juge d'instruction ne peut pas régler le dossier, c'est-à-dire lui donner une quelconque solution : ordonnance de non-lieu ou renvoi en correctionnelle.

L'Assemblée nationale a envisagé de permettre au juge d'instruction, lorsqu'il n'a pas reçu de réquisitions dans un délai prescrit, de rendre son ordonnance de règlement, avec l'accord du président de la chambre d'accusation, qui recueille au préalable les observations du ministère public.

La commission des lois fait observer que le système préconisé par l'Assemblée nationale ne supprime pas totalement le blocage, puisque le juge d'instruction qui ne reçoit pas les réquisitions doit demander l'accord du président de la chambre d'accusation. Or cet accord peut ne pas être obtenu. C'est pour répondre à ce cas que la commission des lois a déposé son amendement.

Le Gouvernement, de son côté, propose un amendement dans lequel il ne fait plus du tout appel à cet échelon que la commission des lois avait cru utile de conserver, celui de la chambre d'accusation.

Comme vous le constatez, à l'occasion de la discussion de ce texte, tout le monde a été d'accord pour supprimer un des cas de blocage, un des cas de déni de justice qui existent dans notre code pénal.

Nous sommes donc en présence de trois systèmes.

Le premier, préconisé par le Gouvernement, rend au juge d'instruction son pouvoir de règlement, sans consultation de personne.

Le deuxième, celui de l'Assemblée nationale, subordonne le pouvoir de règlement du juge d'instruction à l'accord de la chambre d'accusation.

La commission des lois du Sénat, elle, estime que le juge d'instruction ne doit pas être seul - on a suffisamment parlé de la solitude du juge d'instruction. Il faut qu'il puisse interroger.

Souvenons-nous que nous sommes dans le cas où le juge d'instruction a terminé son instruction ; il a donc sa vision de l'affaire, mais il est seul en face de son dossier. Il demande les réquisitions du parquet. Dans l'hypothèse où il n'obtient pas de réponse, la commission des lois, après en avoir longuement délibéré, a estimé qu'il ne fallait pas le laisser régler l'affaire, qu'il fallait encore qu'il interroge cet organisme supérieur qu'est la chambre d'accusation, qui elle-même devait consulter le parquet. Ainsi préservons-nous un mécanisme de concertation, que nous estimons utile.

Notre amendement, qui reprend l'idée de l'Assemblée nationale, introduit le déblocage définitif : le juge d'instruction, s'il n'obtient pas de réponse du procureur de la République, pourra remettre le dossier sur ses rails et proposer la solution judiciaire qu'il juge opportune : soit une ordonnance de non-lieu, soit le renvoi en correctionnelle.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 47.

M. Charles Lederman. J'ai eu les mêmes préoccupations que le rapporteur de la commission des lois, mais je vais un peu plus loin en proposant que soit abrégé le délai à l'issue duquel le président de la chambre d'accusation doit se mettre

à nouveau en rapport avec le juge d'instruction : je suggère que le délai maximal soit de deux mois, et non de six mois, comme le propose la commission.

Je partage une autre des préoccupations du rapporteur. En effet, au moment où tout le monde dit, depuis une certaine affaire qui a encore été évoquée hier à l'instruction, que le juge d'instruction est isolé, qu'il doit prendre seul des décisions extrêmement importantes, le texte qui nous est proposé va à l'encontre de cette constatation.

Ce que je suggère, c'est que, si le juge d'instruction ne reçoit pas les réquisitions dans le délai prescrit, il en avise le président de la chambre d'accusation. Celui-ci, après avoir recueilli les observations du ministère public, présente ses observations au juge d'instruction. Le magistrat instructeur n'est alors plus seul.

Ma proposition me semble plus complète que celle de la commission des lois.

Il se peut - j'ai pensé à ce cas - que la chambre d'accusation doive être saisie de l'affaire à propos de laquelle son président a fourni certaines observations au magistrat instructeur. Mais on sait bien que dans un tel cas le président qui aurait fourni ses observations se dessaisirait de lui-même, sans que la remarque doive lui en être faite.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 47 ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Cet amendement traduit les mêmes préoccupations que celui de la commission. Toutefois, celle-ci a cru devoir fixer un délai maximal de six mois, qui laisse une certaine souplesse. En effet, le dossier peut être très important, et si on veut vraiment laisser à la chambre d'accusation la possibilité de jouer son rôle, elle doit disposer d'un délai d'au moins six mois.

Au fond, le mécanisme que nous proposons répond au souci qui a été exprimé par notre collègue M. Lederman et assure un déblocage.

En conclusion, la commission maintient son amendement et rejette l'amendement n° 47 présenté par M. Lederman.

M. le président. Monsieur le garde des sceaux, pouvez-vous présenter l'amendement n° 68 et donner l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 15 rectifié et 47 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je commencerai par traiter de l'amendement de la commission, car c'est son examen qui a conduit le Gouvernement à vous proposer l'amendement n° 68.

Aux termes de l'amendement n° 15 rectifié, si le juge d'instruction ne reçoit pas les réquisitions du parquet, il en avise le président de la chambre d'accusation. Celui-ci, nous dit-on, est tenu, dans un délai de six mois - M. Lederman souhaite un délai plus court - de présenter ses observations, après avoir recueilli au préalable celles du ministère public.

Dans la législation actuelle, la chambre d'accusation est, par définition, organe de contrôle du juge d'instruction, qui est lui-même organe d'instruction au premier degré.

Dans le système qui nous est proposé, le président de la chambre d'accusation, qui a, en vertu des textes actuels, des pouvoirs de contrôle, qui jouit d'une autorité supérieure, va adresser des observations dont le juge d'instruction pourra décider de ne pas tenir compte. J'avoue que cette distorsion par rapport à l'ordre hiérarchique des juridictions ne m'a pas paru possible.

Aussi sommes-nous arrivés à la solution la plus simple.

Le dossier est communiqué. Que veut-on ? Empêcher le blocage au niveau du parquet, éviter que l'affaire ne s'endorme parce qu'il y en a de plus intéressantes, de plus importantes, qu'il faut régler plus rapidement. Donc, on fixe un délai, qui peut être de un ou de trois mois - c'est celui qu'a retenu l'Assemblée nationale - à l'issue duquel le ministère public doit avoir donné ses réquisitions. S'il ne le fait pas, le magistrat instructeur retrouve sa liberté. C'est vraiment le système le plus simple en l'état actuel de l'instruction.

Mais ce passage devant le président de la chambre d'accusation pour revenir au juge d'instruction me paraît poser des problèmes très complexes, que nous devons éviter à tout prix. Ce serait modifier complètement l'ordre actuel des juridictions au niveau de l'instruction, puisque le juge pourrait passer outre aux observations du président de la chambre d'accusation.

Je dirai à M. Lederman que, s'il ne s'agissait que d'un problème de délai, c'est le sien que je retiendrais. Mais le système proposé va beaucoup plus loin. Il vaut mieux, me semble-t-il, s'en tenir à la solution la plus simple, celle que propose le Gouvernement.

Je m'oppose donc à l'amendement de la commission et à l'amendement présenté par M. Lederman.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 15 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'argument que vient de développer M. le garde des sceaux me paraît tout à fait péremptoire. Ce ne serait pas améliorer les relations entre le juge d'instruction et la chambre d'accusation que d'autoriser le juge d'instruction à faire le contraire de ce que le président de la chambre d'accusation lui aurait conseillé de faire.

Mais il y a d'autres arguments. De quoi part-on ? Le procureur de la République avait, aux termes de la loi, trois jours pour prendre ses réquisitions. On est tombé d'un excès dans l'autre !

Il arrive que le procureur ne donne pas ses réquisitions et que l'affaire soit bloquée.

On parle de l'isolement du juge. L'isolement du juge est gênant, voire dangereux, au début de l'instruction ou pendant l'instruction, lorsque le magistrat statue sur la liberté des justiciables. Mais lorsqu'il estime que l'affaire est terminée et qu'une décision peut être prise, alors, son isolement, relatif d'ailleurs, est moins grave.

L'instruction est donc terminée. Que veut-on ? Que la justice aille vite. L'ai-je assez entendu dire dans cette enceinte ! Or, au lieu de faire en sorte que les choses aillent vite, en permettant au juge, en l'absence de réquisitions du procureur, de prendre sa décision, on va, alors que le délai a déjà été allongé - un mois si l'individu est détenu et trois mois s'il ne l'est pas - accorder un délai supplémentaire de six mois au président de la chambre d'accusation - deux mois si l'on suit M. Lederman. On aboutira ainsi à neuf mois de blocage là où l'on voulait faire en sorte qu'il n'y ait blocage que pendant trois jours !

Très franchement, le système proposé par le Gouvernement me paraît le meilleur. On accepte déjà un délai de un mois parce qu'on considère que, si le procureur n'a pas rendu sa décision dans les trois jours, il peut avoir des excuses. Après un mois - trois mois en l'absence de détenu - il n'a plus d'excuse.

Je regrette cet allongement de la procédure car, même s'il n'y a pas de détenu, il peut y avoir une partie civile. N'ajoutons pas à cet allongement, acceptable, de un mois ou de trois mois un délai supplémentaire de six mois.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je retire l'amendement n° 47.

M. le président. L'amendement n° 47 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

M. le président. L'amendement n° 68 devient donc sans objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 24 bis, ainsi modifié.

(L'article 24 bis est adopté.)

Article 25

M. le président. « Art. 25. - L'article 183 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 183. - Les ordonnances de règlement sont portées à la connaissance de l'inculpé et les ordonnances de renvoi ou de transmission de pièces au procureur général à la connaissance de la partie civile ; la notification est faite par tout moyen et dans les délais les plus brefs.

« Sous réserve de l'application du premier alinéa de l'article 145, les décisions qui sont susceptibles de faire l'objet de voies de recours de la part de l'inculpé, de la partie civile ou d'un tiers conformément aux articles 99, 186 et 186-1, leur sont notifiées dans les délais les plus brefs soit verbalement, avec émargement au dossier de la procédure, soit par lettre recommandée. Si l'inculpé est détenu, elles peuvent également être portées à sa connaissance par les soins du chef de l'établissement pénitentiaire qui adresse, sans délai, au juge d'instruction l'original ou la copie du récépissé signé par l'inculpé. Dans tous les cas, une copie de l'acte est remise à l'intéressé.

« Toute notification d'acte à l'inculpé ou à la partie civile par lettre recommandée expédiée à la dernière adresse déclarée par l'intéressé est réputée faite à sa personne.

« Les ordonnances mentionnées aux premier et deuxième alinéas du présent article qui doivent être portées à la connaissance de l'inculpé ou de la partie civile sont simultanément portées à la connaissance de leurs conseils ; cette notification est faite par tout moyen.

« Les avis destinés au procureur de la République lui sont adressés par tout moyen. Lorsque le juge d'instruction rend une ordonnance non conforme aux réquisitions du procureur de la République, avis en est donné à celui-ci par le greffier.

« Dans tous les cas, mention est portée au dossier par le greffier de la nature et de la date de la diligence faite en application du présent article ainsi que des formes utilisées. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune :

Le premier, n° 16, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article 183 du code de procédure pénale : « La notification est effectuée dans les délais les plus brefs soit verbalement, avec émargement au dossier de la procédure, soit par lettre recommandée. »

Le second, n° 48, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger comme suit la fin de ce même alinéa : « ; la notification est faite dans les délais les plus brefs et par lettre recommandée. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 16.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je me suis déjà expliqué au cours de l'exposé général sur ce point. La commission des lois a voulu adopter le système général des notifications, à savoir que la notification est effectuée dans les délais les plus brefs soit verbalement avec émargement au dossier de la procédure, soit par lettre recommandée. S'il y a émargement, on est sûr que l'on a attiré l'attention de la personne quant à la gravité de l'acte. La lettre recommandée, quant à elle, a un caractère de solennité.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour présenter l'amendement n° 48.

M. Charles Lederman. Je retire cet amendement au bénéfice de l'amendement n° 16, qui me donne satisfaction.

M. le président. L'amendement n° 48 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 16 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Contre !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 17, M. Jolibois, au nom de la commission, propose dans le troisième alinéa du texte présenté pour l'article 183 du code de procédure pénale, de supprimer les mots : « à l'inculpé ou ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en rapporte à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17, pour lequel le Gouvernement s'en rapporte à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 49, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter le troisième alinéa du texte présenté pour l'article 183 du code de procédure pénale par les dispositions suivantes :

« , si après une première notification ou signification faite à son adresse personnelle, il n'a pas pu être touché. Toutes explications doivent lui être fournies par le magistrat instructeur sur les conséquences judiciaires de la notification ou signification " à personne " . »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, cette proposition d'amendement que j'ai déjà faite ayant été refusée, je maintiens mon amendement, mais avec moins d'illusions encore que précédemment.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Défavorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Défavorable également !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 49, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Enfin, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 18, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, tend à rédiger comme suit le texte proposé pour le quatrième alinéa de l'article 183 du code de procédure pénale :

« Les ordonnances mentionnées aux premier et deuxième alinéas du présent article qui doivent être portées à la connaissance de l'inculpé ou de la partie civile sont notifiées à leurs conseils dans les délais les plus brefs, soit verbalement avec émargement au dossier de la procédure, soit par lettre recommandée. »

Le second, n° 69, présenté par le Gouvernement, vise à rédiger le même alinéa comme suit :

« Les ordonnances mentionnées aux premier et deuxième alinéas du présent article qui doivent être portées à la connaissance de l'inculpé ou de la partie civile sont simultanément et selon les mêmes modalités portées à la connaissance de leurs conseils. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 18.

M. Charles Jolibois, rapporteur. C'est toujours le même système que nous préconisons pour les notifications. Nous souhaitons qu'il y ait une lettre recommandée ou un émargement au dossier de la procédure.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 69 et donner son avis sur l'amendement n° 18.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Cet amendement a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles les ordonnances doivent être notifiées aux conseils des parties. Comme pour l'inculpé ou la partie civile, cette notification aura lieu, pour les ordonnances juridictionnelles qui peuvent être frappées d'appel, soit par lettre recommandée et, dans les autres cas, par tout moyen. Le Gouvernement est donc hostile à l'amendement n° 18.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 69 ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Monsieur le président, je pense m'être suffisamment exprimé sur ce point dans l'exposé général. Nous ne pouvons pas admettre l'expression « tout moyen ». Que signifie cette expression ? Suffit-il de rencontrer le conseil dans un couloir du palais pour que la notification soit faite ?

Telle est la raison pour laquelle l'amendement n° 18 introduit l'obligation soit de l'émargement, soit de la lettre recommandée. Il est, en effet, nécessaire de disposer d'une preuve de la notification. En conséquence, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 69.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 18, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 69 devient sans objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 25, modifié.

(L'article 25 est adopté.)

Section 7

L'appel des ordonnances du juge d'instruction

Article 26

M. le président. « Art 26. - Le deuxième alinéa de l'article 185 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Cet appel, formé par déclaration au greffe du tribunal, doit être interjeté dans les cinq jours qui suivent la notification de la décision. »

Par amendement n° 50, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter le texte présenté pour le deuxième alinéa de l'article 185 du code de procédure pénale par les mots suivants : « compte non tenu des délais d'acheminement de la poste ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Cet amendement a pour objet de poser une question au Gouvernement. Je le retirerai sans doute après avoir obtenu la réponse de M. le garde des sceaux.

En ce qui concerne le délai d'appel, il n'y a pas de difficulté. Au cours de la discussion qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, le rapporteur de la commission a précisé - c'est ce qui m'inquiète - que l'allongement du délai - cinq jours, puis dix jours - pour le procureur de la République avait été proposé afin de tenir compte des délais d'acheminement de la poste puisque le délai d'appel commencera à courir à compter de la date d'envoi de la lettre.

Il est bien évident que tel ne peut pas être le cas ici. Si M. le garde des sceaux me précise qu'il s'agit de la notification telle qu'on l'entend habituellement, je retirerai mon amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Défavorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je crois pouvoir apaiser vos inquiétudes, monsieur Lederman. En effet, dans le cas d'espèce, il s'agit du recours exercé par le parquet. Le délai d'appel est porté de un à cinq jours à compter, non plus du jour de l'ordonnance, mais de celui de la notification. Or cette notification a lieu par la voie administrative ; c'est le greffier qui achemine lui-même le document au sein du palais. Généralement, il va le porter. Par conséquent, la difficulté que vous avez évoquée me paraît être levée.

M. le président. Monsieur Lederman, maintenez-vous votre amendement ?

M. Charles Lederman. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 50 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 26.

(L'article 26 est adopté.)

Article 27

M. le président. « Art 27. - I. - Le quatrième alinéa de l'article 186 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« L'appel de l'inculpé, de la partie civile ou du témoin condamné en application des dispositions de l'article 109

ainsi que la requête prévue par le cinquième alinéa de l'article 99 doivent être formés dans les conditions et selon les modalités prévues par les articles 502 et 503, dans les dix jours qui suivent la notification ou la signification de la décision. »

« II. - L'avant-dernier alinéa du même article est abrogé. »

Par amendement n° 51, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, au paragraphe I de cet article, dans le texte présenté pour le quatrième alinéa de l'article 186 du code de procédure pénale, entre les mots : « de la notification » et les mots « ou la signification », d'ajouter les mots : « , compte non tenu des délais d'acheminement de la poste. ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 51 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je met aux voix l'article 27.

(L'article 27 est adopté.)

Article 28

M. le président. « Art. 28. - Au premier alinéa de l'article 186-1 du code de procédure pénale, les mots : " 159 (2° alinéa) " sont supprimés. »

Par amendement n° 19, rectifié, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Le premier alinéa de l'article 186-1 du code de procédure pénale est rédigé comme suit :

« L'inculpé et la partie civile peuvent aussi interjeter appel des ordonnances prévues par les articles 156 (deuxième alinéa), 159 (deuxième alinéa) et 167 (quatrième alinéa). »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 92, par lequel le Gouvernement propose, dans le texte présenté par cet amendement pour le premier alinéa de l'article 186-1 du code de procédure pénale, de supprimer les mots : « , 159, (deuxième alinéa) ».

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 19 rectifié.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, pour présenter le sous-amendement n° 92.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Nous acceptons l'amendement n° 19 rectifié, sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement qui tend à supprimer les mots : « 159 (deuxième alinéa) », compte tenu de ce qui vient d'être décidé par le Sénat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 92 ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La rectification est justifiée.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 92, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 19 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 28, ainsi modifié.

(L'article 28 est adopté.)

Section 8

La chambre d'accusation

Article 29

M. le président. « Art. 29. - Le premier alinéa de l'article 197 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le procureur général notifie par lettre recommandée à chacune des parties et à son conseil la date à laquelle l'affaire sera appelée à l'audience. La notification est faite à l'inculpé détenu par les soins du chef de l'établissement pénitentiaire qui adresse, sans délai, au procureur général l'original ou la copie du récépissé signé par l'inculpé. La notification à tout inculpé non détenu, à la partie civile ou au requérant mentionné au cinquième alinéa de l'article 99 est faite à la dernière adresse déclarée tant que le juge d'instruction n'a pas clôturé son information. »

Par amendement n° 88, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour le premier alinéa de l'article 197 du code de procédure pénale :

« Le procureur général notifie par lettre recommandée à chacune des parties et à son conseil la date à laquelle l'affaire sera appelée à l'audience. La lettre recommandée destinée à une partie est envoyée à la dernière adresse qu'elle a donnée ou, le cas échéant, à son domicile élu. En ce qui concerne l'inculpé détenu, la notification lui est faite par les soins du chef de l'établissement pénitentiaire qui adresse, sans délai, au procureur général l'original ou la copie du récépissé signé par l'inculpé. »

la parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Cet amendement a trait à la notification aux parties de la date d'audience de la chambre d'accusation. Il semble utile de procéder à cette coordination avec les textes résultant du vote des amendements proposés aux articles 12 et 13 du projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 88, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 29, ainsi modifié.

(L'article 29 est adopté.)

Article 30

M. le président. « Art. 30. - Le troisième alinéa de l'article 217 du code de procédure pénale est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les arrêts contre lesquels les inculpés ou les parties civiles peuvent former un pourvoi en cassation leur sont signifiés à la requête du procureur général dans les trois jours. Toutefois, ces arrêts sont notifiés par lettre recommandée à l'inculpé, à la partie civile ou au requérant mentionné au cinquième alinéa de l'article 99 tant que le juge d'instruction n'a pas clôturé son information.

« Toute notification d'acte à la dernière adresse déclarée par une partie est réputée faite à sa personne. »

Par amendement n° 89, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de supprimer le deuxième alinéa du texte présenté pour remplacer le troisième alinéa de l'article 217 du code de procédure pénale.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 89, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 30, ainsi modifié.

(L'article 30 est adopté.)

TITRE II
**LA SIMPLIFICATION
 DE LA PROCEDURE DE JUGEMENT**

CHAPITRE I^{er}
La cour d'assises

Articles 31 et 31 bis

M. le président. « Art. 31. - Le deuxième alinéa de l'article 241 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Toutefois, le procureur général peut déléguer tout magistrat du ministère public du ressort de la cour d'appel auprès d'une cour d'assises instituée dans ce ressort. » - (Adopté).

« Art. 31 bis. - Le dernier alinéa (4^o) de l'article 257 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« 4^o Fonctionnaire des services de police ou de l'administration pénitentiaire, militaire, en activité de service. » - (Adopté).

Article 32

M. le président. « Art. 32. - Le deuxième alinéa de l'article 264 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Cette liste comprend 500 jurés pour Paris, 200 jurés pour les cours d'assises des départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, du Val-d'Oise, des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône, 100 pour les cours d'assises du Gard, de la Gironde, de l'Isère, de la Loire-Atlantique, du Pas-de-Calais et de Vaucluse, et 50 pour les autres sièges des cours d'assises. »

Par amendement n° 70, le Gouvernement propose de rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour le deuxième alinéa de l'article 264 du code de procédure pénale :

« Le nombre des jurés figurant sur cette liste, qui ne peut être inférieur à 50 ni supérieur à 700, est fixé, pour chaque cour d'assises, par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Monsieur le président, par trois fois déjà, je suis venu devant le Parlement pour présenter des demandes d'augmentation du nombre des jurés suppléants pour différents départements. Je pense que le moment est venu pour nous de décider qu'il y a lieu de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la fixation du nombre des jurés, la loi déterminant simplement un minimum et un maximum. L'adoption d'un tel dispositif nous évitera de revenir devant le Parlement chaque fois que nous sommes saisis de demandes d'adjonction. A l'heure actuelle, nous devons ainsi répondre à neuf départements. Stoppons donc ce processus !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission est d'autant plus favorable à cet amendement qu'elle l'a presque suggéré à la Chancellerie. Il est, en effet, désagréable de faire figurer dans un texte de loi des départements comme autant de cas spéciaux. Par conséquent, la référence à un système général est bien plus satisfaisante. La commission est donc favorable à l'amendement du Gouvernement.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres, pour explication de vote.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le garde des sceaux, j'ai entendu les termes : « nombre de jurés » et j'en profite pour vous demander s'il ne vous serait pas possible de proposer au Parlement de revenir sur la méthode actuelle de désignation des jurés par tirage au sort. Les maires se heurtent souvent à des difficultés dans nos cantons, car, quelquefois, ce système ne correspond pas à la dignité du rôle des jurés.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il faut le dire à M. Peyrefitte !

M. Jacques Descours Desacres. Je le dis à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. J'ai entendu l'observation de M. Descours Desacres, mais cette réforme n'entre pas pour l'instant dans les projets de la Chancellerie.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 70, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 32, ainsi modifié.

(L'article 32 est adopté.)

Article 33 (réservé)

M. le président. « Art. 33. - Il est inséré, après l'article 305 du code de procédure pénale, un article 305-1 ainsi rédigé :

« Art. 305-1. - L'exception tirée d'une nullité autre que celles purgées par l'arrêt de renvoi devenu définitif et entachant la procédure qui précède l'ouverture des débats doit, à peine de forclusion, être soulevée dès que le jury de jugement est définitivement constitué. "Cet incident contentieux est réglé conformément aux dispositions de l'article 316" ».

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Monsieur le président, je demande la réserve de cet article et des amendements qui lui sont rattachés jusqu'après l'examen de l'article 35.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Sur la demande de réserve formulée par le Gouvernement, il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

Article 34

M. le président. « Art. 34. - L'article 324 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 324. - Le président ordonne à l'huissier de faire l'appel des témoins cités par le ministère public, par l'accusé et la partie civile dont les noms ont été signifiés conformément aux prescriptions de l'article 281. »

(Adopté.)

Article 35

M. le président. « Art. 35. - Il est inséré, après l'article 346 du code de procédure pénale, un article 346-1 ainsi rédigé :

« Art. 346-1. - L'exception tirée d'une nullité résultant de la violation des dispositions des articles 168 et 329 à 339 doit, à peine de forclusion, être soulevée avant la clôture des débats. »

Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 21, est présenté par M. Jolibois, au nom de la commission.

Le second, n° 53, est déposé par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 21.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Les articles 33 et 55 ont longuement retenu l'attention de la commission, qui a finalement décidé de vous en suggérer la suppression. En effet, pour des raisons de simplification et afin d'accélérer la procédure, le projet de loi propose que les nullités qui peuvent être soulevées au cours de la procédure d'assises et qui ne l'ont pas été, soit avant la désignation du jury, soit avant la clôture des débats, ne puissent l'être pour la première fois devant la Cour de cassation.

Nous avons interrogé de nombreux professionnels, avocats et magistrats, sur la portée de cette mesure. A la quasi-unanimité, ils nous ont répondu que priver quelqu'un de la possibilité de soulever une nullité pour la première fois devant la Cour de cassation était attentatoire aux droits de la défense. Que se passe-t-il, en effet, dans la pratique ? Au moment où s'ouvrent les débats en cour d'assises, tout le

monde se trouve dans la chaleur de l'action, et l'esprit des avocats peut ne pas être attiré sur l'existence d'éventuelles nullités.

Ce texte risque d'ailleurs d'avoir des effets contraires au but recherché : tout le monde se protégera en soulevant systématiquement toutes les nullités possibles dès le début de la procédure.

En outre, les avocats qui plaident en cour d'assises ne sont pas des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Ils seraient donc obligés de consulter ces derniers à chaque fois pour savoir s'il existe ou non un cas de nullité.

Enfin, les annales judiciaires font état de quelques exemples - certains sont d'ailleurs célèbres - dans lesquels la Cour de cassation a trouvé une nullité et a pu ainsi revenir sur une décision. S'il n'avait pas été possible de soulever devant elle cette nullité, la Cour de cassation se serait trouvée dans une situation extrêmement complexe.

La commission est donc extrêmement ferme en demandant au Sénat de supprimer les articles 33 et 35.

M. le président. Monsieur Lederman, êtes-vous satisfait des explications de M. le rapporteur ?

M. Charles Lederman. J'allais vous le dire, monsieur le président, mais vous m'avez devancé. Je me rassieds donc. *(Sourires).*

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 21 et 53 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Monsieur le président, c'est un « oui, mais ». C'est un « oui », parce que les explications qui ont été avancées sont convaincantes. Il est vrai que, dans l'émotion du début d'une audience, l'attention des avocats - qui, pourtant, devrait toujours être vigilante - peut se relâcher. C'est un « mais », parce que je ne peux pas retenir l'argument suivant lequel seuls les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation seraient compétents pour soulever certaines nullités. Tous les avocats doivent être capables de déceler à tout moment une nullité de procédure, faute de quoi ils ne remplissent pas leur fonction de défense.

Mais il est vrai qu'il peut y avoir tension, voire, quelquefois, négligence. Par conséquent, j'accepte la suppression de l'article 35. Il est difficile d'exiger des avocats, qui peuvent être perturbés par le début de l'audience, qu'ils soient attentifs autant qu'il le faudrait aux éventuels motifs de nullité. C'est précisément parce que j'en suis convaincu que je déposerai un amendement à l'article 33, dont je refuserai la suppression.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 21 et 53, acceptés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 35 est supprimé.

5

SOUHAITS DE BIENVENUE A UNE DELEGATION DU RWANDA

M. le président. Mes chers collègues, je suis heureux de saluer en votre nom la présence dans la tribune officielle d'une délégation du Conseil national de développement du Rwanda, conduite par son président, M. Maurice Ntahobari.

Nos collègues rwandais séjournent en France à l'invitation du groupe d'amitié sénatorial France-Afrique centrale, que préside, avec l'autorité que l'on sait, notre collègue M. Jacques Pelletier.

Je formule, messieurs, au nom de notre assemblée, les meilleurs vœux de développement et de prospérité pour votre sympathique pays ainsi que pour votre Parlement *(Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent).*

6

SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ET EXECUTION DES DECISIONS PENALES

Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales.

Article 33 *(suite)*

M. le président. Nous en sommes parvenus à l'article 33, qui a été précédemment réservé.

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 20, présenté par M. Jolibois au nom de la commission, et le deuxième, n° 52, proposé par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, sont identiques.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième, n° 86 rectifié, présenté par le Gouvernement, vise à rédiger comme suit le début de la première phrase du texte proposé par cet article pour l'article 305-1 du code de procédure pénale :

« L'exception tirée d'une nullité entachant la procédure préparatoire aux sessions d'assises prévue par les articles 268 à 287 doit, à peine de forclusion. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 20.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Les explications que j'ai données tout à l'heure pour l'amendement n° 21 à l'article 35 sont valables pour cet amendement, je ne les reprends donc pas.

M. le président. Monsieur Lederman, dois-je considérer que vous êtes à nouveau satisfait par les explications de M. le rapporteur ?

M. Charles Lederman. Je voudrais simplement ajouter quelques mots, monsieur le président.

M. le président. C'est votre droit !

M. Charles Lederman. Je vous remercie de le souligner, monsieur le président.

Les explications qui ont été fournies valent effectivement pour les nullités qui, d'après le texte qui nous est proposé, doivent être soulevées dès l'ouverture du débat d'assises. Mais, à ce moment-là, chaque praticien le sait, la préoccupation essentielle de chacun est de savoir comment va se dérouler le débat, non seulement sur la forme, mais aussi sur le fond. Les avocats n'ont pas l'esprit suffisamment disponible pour se préoccuper des nullités éventuelles.

Nous nous sommes demandé si, en matière criminelle, il ne devrait pas y avoir une sorte de double degré de juridiction. Cette formule n'existe pas dans notre code, mais il est arrivé qu'en présence d'erreurs fondamentales commises en matière de procédure, on tente, par l'intermédiaire de la Cour de cassation, de remédier à ce qui, autrement, aurait pu être définitif ; en effet, il en découle pour ceux qui sont poursuivis des problèmes extrêmement graves en matière de liberté.

S'agissant du déroulement de la procédure de la cour d'assises, qui aboutira à un verdict, je crains que les jurés, qui ne sont pas des juristes, qui assisteront, lors de l'audience, à toute une série d'incidents qui seront réglés par les seuls magistrats, auxquels ils ne participeront pas, ne finissent par se désintéresser du fond même de l'affaire.

C'est là une raison supplémentaire, après celles qui ont été déjà exposées, d'adopter cet amendement de suppression.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 20 et 52 et pour défendre l'amendement n° 86 rectifié.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. J'ai évoqué, tout à l'heure, les propos de M. le rapporteur - M. Lederman les a rappelés également - selon lesquels notre modification du régime de nullité se heurterait à la nécessité pour les avocats présents à l'audience criminelle d'avoir leur attention entièrement concentrée sur le débat qui s'annonce ou sur celui qui se déroule.

Nous avons accepté cette remarque. Elle est justifiée en fait. Mais elle ne vaut, chacun le conçoit, que pour le déroulement de l'audience d'assises. Or, la Haute Assemblée sait qu'avant que l'audience elle-même ne débute, toute une pro-

cédure antérieure est mise en route, qui dure des jours, quelquefois des semaines et pour laquelle, par conséquent, l'argument invoqué n'a plus de raison d'être.

Je fais ici référence à la série de formalités - ce qu'on appelle la procédure préparatoire à l'audience criminelle - qui sont prévues aux articles 268 à 287 du code de procédure pénale : la signification de l'arrêt de renvoi, qui a lieu au sein de la maison d'arrêt ; l'interrogatoire par le président de l'accusé, qui est transféré au palais de justice où il sera interrogé sur son identité et le choix de son défenseur ; la signification des listes de témoins et d'experts, qui, là encore, est adressée à l'accusé dans la maison d'arrêt. Toutes ces formalités substantielles interviennent bien avant l'audience elle-même.

Autrement dit, si dans un tel cas on se trouve devant une nullité, l'avocat a tout le temps de s'en apercevoir. S'il s'en est aperçu et que l'audience commence - je n'ose dire « le rideau se lève » - une affaire criminelle peut se dérouler pendant des jours et quelquefois plus d'une semaine alors que l'on sait, du moins que l'on devrait savoir, que l'on est en présence d'un cas de nullité qui entraîne la mise à néant de la décision si elle ne satisfait pas l'accusé.

C'est une situation radicalement différente de celle que nous avons évoquée lors de l'examen de l'article 35. En l'espèce, plus de tension, plus de confusion ; possibilité d'examiner les actes de procédure, possibilité de consulter, s'il y a lieu, les éminents spécialistes, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Dès lors, il est normal, légitime que celui qui veut se valoir d'un moyen de nullité le soulève avant que l'audience ne commence ; ce moyen sera examiné et, s'il est fondé, nous n'assisterons pas à ces audiences désolantes qui se déroulent pendant des jours alors que le résultat peut en être anéanti au gré de l'accusé. Si on ne le fait pas, que l'on s'en prenne à sa propre négligence, car les moyens existent d'exercer la vigilance nécessaire.

C'est la raison pour laquelle, après avoir accepté la suppression de l'article 35 et pour qu'il n'y ait, encore une fois, aucune difficulté pour les avocats dans le cours de l'audience, nous proposons que soit amendé le texte de l'article 33.

Toutefois, nous nous limitons à la procédure préparatoire des articles 268 à 287, nous abstenant de viser les nullités qui pourraient concerner la révision de la liste du jury de session et la formation du jury de jugement. Vous voyez que l'attention des avocats n'est en rien détournée. A eux de veiller à examiner de près tout ce qui constitue la procédure préparatoire et à faire valoir leurs moyens en temps utile pour éviter une situation qui, ensuite, est extrêmement préjudiciable à la justice.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable aux amendements de suppression.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 86 rectifié ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je reconnais que la situation est légèrement différente de celle de l'article 35, mais la commission a malgré tout souhaité la suppression de cet article 33, considérant qu'il fallait laisser la possibilité jusqu'en Cour de cassation de soulever les nullités qui doivent l'être.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 20 et 52, repoussés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 33 est supprimé et l'amendement n° 86 rectifié devient sans objet.

CHAPITRE II

Le jugement des délits

Article 36

M. le président. « Art. 36. - Il est inséré, après l'article 390 du code de procédure pénale, un article 390-1 ainsi rédigé :

« Art. 390-1. - Vaut citation à personne la convocation en

justice notifiée au prévenu, sur instructions du procureur de la République et dans les délais prévus par l'article 552, soit par un greffier soit, si le prévenu est détenu, par le chef de l'établissement pénitentiaire.

« La convocation énonce le fait poursuivi, vise le texte de loi qui le réprime et indique le tribunal saisi, le lieu, la date et l'heure de l'audience. Elle précise, en outre, que le prévenu peut se faire assister d'un avocat.

« Elle est constatée par un procès-verbal signé par le prévenu qui en reçoit copie. »

Par amendement n° 54, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le premier alinéa du texte présenté pour l'article 390-1 du code de procédure pénale, entre le mot : « notifiée » et les mots : « au prévenu », d'ajouter les mots : « , par lettre recommandée avec avis de réception, ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je me suis déjà expliqué sur ce point à propos de formulations semblables. Il convient, à mon avis, que les notifications soient faites « par lettre recommandée avec avis de réception ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission, estimant que la précision apportée par M. Lederman est souhaitable, émet un avis favorable à l'amendement n° 54.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Une confusion me paraît se faire jour à cet instant.

En effet, l'article 36 vise la modification de l'article 390-1 du code de procédure pénale : il s'agit de permettre la convocation en justice d'un prévenu par l'intermédiaire d'un greffier ou d'un chef d'établissement pénitentiaire.

A ce moment-là, la question du mode de notification par lettre avec accusé de réception ne se pose plus. Il s'agit, si je puis dire, d'une convocation directe : le prévenu se présente et sa présence physique est constatée par procès-verbal.

M. le président. Monsieur Lederman, maintenez-vous votre amendement ?

M. Charles Lederman. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 54 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 36.

(L'article 36 est adopté.)

Articles 37 à 41

M. le président. « Art. 37. - Au premier alinéa de l'article 465 du code de procédure pénale, après les mots : "une année d'emprisonnement", sont insérés les mots : "sans sursis". » *(Adopté.)*

« Art. 38. - I. - La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 485 du code de procédure pénale est abrogée.

« II. - Le dernier alinéa du même article est ainsi rédigé :

« Il est donné lecture du jugement par le président ou par l'un des juges ; cette lecture peut être limitée au dispositif. Dans le cas prévu par l'article 398, alinéa 1^{er}, elle peut être faite même en l'absence des autres magistrats du siège. » - *(Adopté.)*

« Art. 39. - L'article 490 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 490. - L'opposition est portée à la connaissance du ministère public, à charge par lui d'en aviser la partie civile par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. » - *(Adopté.)*

« Art. 40. - Il est inséré, après l'article 490 du code de procédure pénale, un article 490-1 ainsi rédigé :

« Art. 490-1. - Lorsque l'opposant est détenu, l'opposition peut être faite au moyen d'une déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire.

« Cette déclaration est constatée, datée et signée par le chef de l'établissement pénitentiaire. Elle est également signée par le demandeur. Si celui-ci ne peut signer, il en est fait mention par le chef d'établissement.

« Ce document est adressé sans délai, en original ou en copie et par tout moyen, au ministère public près la juridiction qui a rendu la décision attaquée. » - *(Adopté.)*

« Art. 41. - I. - Au premier alinéa de l'article 494 du code de procédure pénale, les mots : "délivrée à l'intéressé" sont remplacés par les mots : "délivrée à la personne de l'intéressé." »

« II. - Le cinquième alinéa du même article est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Si les recherches ordonnées sont demeurées sans effet, le tribunal déclare l'opposition non avenue sans nouveau renvoi.

« Il en est de même si l'opposant, régulièrement mis en demeure, ne comparait pas. » - (Adopté.)

Article 42

M. le président. « Art. 42. - Il est inséré après l'article 494 du code de procédure pénale, un article 494-1 ainsi rédigé :

« Art. 494-1. - Dans les cas prévus par les alinéas premier à 5 de l'article 494 et si les circonstances le justifient, le tribunal peut, par décision spécialement motivée, modifier le jugement frappé d'opposition, sans possibilité d'aggravation de la peine. »

Par amendement n° 22, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Nous abordons là le problème important de l'itératif défaut.

Dans le système en vigueur, lorsque les magistrats jugent par défaut, c'est-à-dire en l'absence de l'inculpé, et qu'ils prononcent une condamnation, le condamné a la possibilité de former opposition. S'il le fait, une nouvelle audience est prévue et si le condamné fait ce que l'on appelle itératif défaut, c'est-à-dire que, ayant fait opposition, de nouveau, il ne se présente pas, à ce moment-là, le jugement par défaut devient définitif et le magistrat ne peut plus le modifier.

La commission a estimé que l'autorité de la chose jugée constituait - je l'ai dit lors de mon exposé liminaire - l'un des trois piliers essentiels de notre système judiciaire. Après avoir entendu de nombreux magistrats, représentés par leurs syndicats, elle s'est vivement opposée à toute remise en cause des règles actuelles concernant l'itératif défaut, même si certains peuvent faire valoir le cas effrayant de personnes qui, n'ayant pu, pour des raisons personnelles, être présentes, subiront les lourdes conséquences d'une décision définitive prise par voie d'itératif défaut.

La commission estime que si le système de l'itératif défaut est maintenu, l'attention des magistrats - en admettant qu'ils ne se fassent pas cette réflexion eux-mêmes - peut être attirée sur le fait suivant : condamner quelqu'un, même s'il n'est pas là, n'empêche pas que l'on puisse prévoir une peine raisonnable.

Par conséquent, si l'on supprime le système de l'itératif défaut, cela donnera encore plus de raisons de condamner à une peine, qui, quelquefois, n'a aucun rapport avec les faits qui sont poursuivis, lorsque la personne n'est pas présente.

Il n'y a pas de raison, dans l'exemple que nous citait, tout à l'heure, M. le garde des sceaux, du chèque sans provision, de prévoir une amende disproportionnée - étant donné la pénalité qui est habituelle en la matière - parce que la personne n'est pas là. Ce n'est pas cela qui la fera venir.

Au contraire, si les peines sont raisonnables lors de la première audience, en cas de dépens, peut-être l'opposition n'aura-t-elle même pas à se produire puisqu'on acceptera la peine qui a été prononcée par défaut. C'est donc un faux problème que de vouloir supprimer le système de l'itératif défaut.

Bien plus, un certain nombre de magistrats pensent, ainsi que la commission, que le fait de revenir systématiquement sur la décision quand quelqu'un fait opposition et ne se présente pas pour la deuxième fois, est vraiment une atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée.

Mais, me direz-vous, et les cas dramatiques qui peuvent se poser ? Je vous répondrai qu'un service des grâces fonctionne à la Chancellerie. Dans ma carrière professionnelle, j'ai connu de tels cas, heureusement peu nombreux. Cependant, les barreaux ont à en connaître quand on ne peut plus intervenir parce que l'itératif défaut a sanctionné la personne. Dans ce cas, le recours en grâce peut être utilisé.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement est contre cet amendement, car il engendrerait une situation lourde de conséquences humaines regrettables.

Ce n'est pas une innovation que je présente aujourd'hui devant la Haute Assemblée, car je rappelle que, dès 1973, mon prédécesseur, M. Jean Taittinger, avait déjà déposé un projet de loi tendant à remédier à cette situation.

Je tiens tout d'abord à dire - c'est en effet pour moi un sujet d'étonnement - que nous ne sommes pas ici dans le domaine de l'autorité de la chose jugée.

M. Charles Lederman. Absolument !

M. Robert Badinter, garde des sceaux. En effet, l'opposition met à néant la condamnation. Ce matin même, je reprenais le traité de MM. Merle et Vitu dans lequel il est rappelé, à juste titre, que l'acte d'opposition produit un effet extinctif, que la décision rendue par défaut est non avenue, c'est-à-dire disparaît, et que toutes choses sont remises dans leur état antérieur à la décision attaquée. Que l'on ne vienne donc pas me dire que le texte du projet de loi porte atteinte à l'autorité de la chose jugée ! Sur les principes juridiques, je suis ainsi en désaccord avec votre commission.

S'agissant maintenant des conséquences qui résultent du droit en vigueur, nous nous trouvons face à un automatisme redoutable.

Dans un premier temps, le prévenu ne comparait pas. De ce fait, les magistrats se prononcent en l'absence de toute déposition, audition ou explication du prévenu et de toute défense. Dans un tel cas - je dirai presque : par la force des choses - la condamnation prononcée est sévère : souvent une peine d'emprisonnement ferme avec mandat d'arrêt.

Dans un second temps, l'opposition intervient. Très souvent, à ce stade de la procédure, le prévenu clame son innocence ou avance des arguments et fournit des éléments dont les magistrats ne disposaient pas lorsqu'ils ont prononcé la première condamnation. Le prévenu donne alors sa nouvelle adresse. Mais il peut arriver, ensuite, pour de multiples raisons et hasards de procédure, que toute diligence n'ait pas été effectuée pour la nouvelle convocation en justice, par exemple en cas d'absence d'une voisine, de changement de gardien, etc.

L'affaire revient alors devant le tribunal en l'absence du prévenu ; la juridiction ne pouvant pas modifier la condamnation antérieure, celle-ci devient définitive. Ensuite, on passe immédiatement à l'exécution de la peine.

Mais l'opposant ne le sait pas et il est arrêté pour mise à exécution lorsqu'il traverse une frontière, sur le lieu de son travail ou tout simplement lorsqu'on découvre son nouveau domicile. On me dit qu'il existe le recours en grâce. Mais il faut instruire le dossier et, pendant ce temps, l'intéressé reste en prison.

J'ai rappelé un fait divers que la France entière n'a pas oublié, à savoir l'histoire de cet adolescent de treize ans qui s'est suicidé parce que sa mère avait été arrêtée pour avoir tiré un chèque sans provision de très peu d'importance. Je conçois très bien l'émotion de mon prédécesseur, qui avait saisi l'Assemblée nationale d'un texte. Mais celle-ci ne s'était pas prononcée.

Aujourd'hui, il convient de prendre position. Nous ne portons pas atteinte à l'autorité de la chose jugée ; nous offrons simplement la possibilité aux magistrats, en présence de faits nouveaux, de modifier la première condamnation sachant que dès lors elle sera définitive.

Voilà pourquoi j'estime que notre proposition est raisonnable et humainement importante. En effet, toute catégorie de petits délinquants méritent intérêt et considération. Le principe de l'autorité de la chose jugée n'étant pas remis en cause, je ne vois aucune raison de refuser ce texte.

M. Charles Lederman. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Je suis contre l'amendement pour les excellentes raisons que M. le garde des sceaux vient d'évoquer. J'avancerai cependant un autre argument : les magistrats qui sont saisis d'une opposition peuvent s'apercevoir - ce ne seront pas forcément les mêmes - parce qu'ils disposeront peut-être d'éléments nouveaux, que la première

fois on a commis, par exemple, une erreur de droit. Cela est concevable. Pourquoi, alors, ne pourraient-ils pas reconnaître cette erreur et la réparer ? Par ailleurs, j'appuie le propos de M. le garde des sceaux : il n'est aucunement question d'atteinte à l'autorité de la chose jugée. Le texte tel qu'il nous est transmis par l'Assemblée nationale devrait donc être maintenu et l'amendement de la commission repoussé.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 22.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je suis frappé de constater que, le plus souvent, et curieusement, les votes exprimés ont l'air d'être des votes politiques, alors que nous discutons de textes qui ne le sont pas du tout. Chacun doit bien voir de quoi il s'agit.

J'entends M. le garde des sceaux rappeler des faits dont je me souviens parfaitement. Et il est normal qu'on s'en souvienne ! Il est normal que toute la France se souvienne de ce gosse de treize ans qui s'est suicidé parce que sa mère avait été mise en prison pour un chèque sans provision.

M. le rapporteur dit : « Il faut changer les mentalités des magistrats ! » Excusez-moi, mais il est tout de même plus facile de changer un texte que de changer des habitudes qui sont acquises depuis toujours.

On voit souvent les magistrats condamner le prévenu qui est absent : il ne fait pas valoir ses moyens de défense et le tribunal est sévère. Et dans le cas de l'opposition, c'est la même chose : « Comment ! Cette personne qui a fait opposition a l'outrecuidance de ne pas se présenter ! Elle ajoute à sa cause le fait qu'elle se moque du tribunal ! » Là encore, le tribunal se montre évidemment plus sévère. Bien sûr, le tribunal ne pouvait pas savoir que la voiture a un pneu crevé, qu'il y a eu une grève...

Cela arrive ! C'est quelque chose que tout le monde connaît, y compris le grand public, à travers des faits divers qui sont d'une gravité exceptionnelle, à partir d'affaires qui, elles, n'ont pas ce caractère de gravité. Quand le public les apprend, il ne comprend pas qu'un tribunal ait pu se montrer aussi sévère. Je le répète, c'est la pratique.

J'insiste auprès du rapporteur de la commission des lois : vouloir changer les mentalités, c'est tout de même se montrer très optimiste, car c'est une pratique qui est vieille comme la justice, celle qui consiste à être sévère lorsqu'on a affaire à un « défaut ». Encore une fois, il est tout de même plus facile de changer un texte. Certes, on aurait pu le faire plus tôt, mais mieux vaut tard que jamais !

J'insiste donc auprès de mes collègues pour leur demander de voter contre l'amendement n° 22.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Avant que la Haute Assemblée ne se prononce sur un point qui est important, j'en suis personnellement convaincu, je voudrais revenir sur un aspect qui concerne les magistrats eux-mêmes. Nous demandons simplement que soit donnée la possibilité aux magistrats qui sont saisis en deuxième lieu et qui disposent d'éléments nouveaux de pouvoir échapper à la rigidité actuelle. Vous voyez l'importance que cela revêt pour eux, pour leur conscience. A cet égard, je me fais leur interprète.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Charles Jolibois, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, je reconnais que le débat est difficile dans la mesure où, en quelque sorte pour conduire la réflexion, on fait allusion à un événement particulièrement dramatique. D'ailleurs, on n'en dit pas toutes les conséquences, mais nous n'allons pas refaire, ici, l'analyse d'un cas particulier. La commission, qui a pris soin de consulter les magistrats, a entendu leurs représentants. Je puis vous dire que deux syndicats, qui représentent à peu près 80 p. 100 des magistrats, ont délibéré sur cette affaire et ont considéré qu'il était attentatoire - je ne discuterai pas pour savoir si c'est

attentatoire à la doctrine de l'autorité de la chose jugée - au principe même du système judiciaire que des magistrats se prononcent dans un tribunal sur une peine et que, si une opposition est formulée - je vous rappelle qu'une opposition est une simple signature - le tribunal se réunisse à nouveau - il n'aura pas systématiquement la même composition - sans entendre personne - par définition, il y a itératif défaut, donc ni avocat, ni prévenu - que ce tribunal, qui n'est pas une cour d'appel, décide de modifier la première décision prise.

Je sais bien, que dans certains cas, il eût été souhaitable de pouvoir intervenir et modifier la peine. Mais a-t-on songé aux conséquences de cette espèce de justice souple ? Sans avoir entendu personne, un tribunal pourra revenir sur une décision antérieure et à adoucir une peine déjà prononcée.

Personnellement, j'estime que la commission des lois avait raison en décidant que l'itératif défaut devrait être soumis à la même réglementation qu'autrefois. Pourquoi, dans le premier temps, fixer une peine extrêmement sévère ? Il suffit de prononcer une peine raisonnable la première fois. En outre, il reste un filet de secours : le recours en grâce, qui peut rapidement être mis en œuvre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Après le suicide, c'est trop tard !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Si la procédure est trop lente, il suffit de prendre des dispositions pour l'accélérer !

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je veux ajouter quelques mots pour expliquer le pourquoi de ce texte : parce que les magistrats n'ont pas d'autres éléments que ceux qui sont fournis par le premier dossier en l'absence du prévenu et de celle de la défense ; parce que dans le deuxième temps, au contraire, ils peuvent disposer de nouveaux éléments.

Si j'ai repris ce projet de M. Taittinger, c'est parce que nous savons, par la pratique judiciaire, que c'est au deuxième temps que se situe le problème, quand le magistrat se dit qu'il aimerait pouvoir rectifier la première peine et qu'il ne le peut pas. Ce n'est pas une obligation, c'est une possibilité qui est ouverte. Cela signifie non pas que la peine va être réduite mais que, s'il est des raisons nouvelles qui justifient sa réduction, la juridiction doit pouvoir le faire. Il n'y a rien là qui mette en cause l'autorité de la chose jugée. Il s'agit simplement d'une faculté qui est donnée au magistrat au regard de ce qu'il a pu apprendre entre la première et la seconde audience. Je fais appel au sens de l'humanité qui a toujours caractérisé la Haute Assemblée.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Je voudrais simplement ajouter, à l'appui de ce qu'a dit à plusieurs reprises M. le garde des sceaux, que la décision rendue sur opposition sera spécialement motivée, c'est-à-dire que les magistrats auront pris soin d'étudier le dossier et de dire pourquoi, d'une façon précise, ils considèrent que la première décision doit être modifiée, même si l'opposant n'est pas présent. Toutes les précautions sont prises. C'est pourquoi cet amendement doit effectivement être repoussé.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 22, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est une majorité automatique.

M. le président. L'article 42 est donc supprimé.

Mes chers collègues, nous avons entamé la discussion des articles voilà maintenant trois heures. Depuis, nous avons examiné 57 amendements, soit une moyenne de 23 à l'heure et il en reste 35.

Si nous allons un peu plus vite, nous pouvons espérer achever l'examen de ce projet vers vingt heures quinze, ce qui nous éviterait d'avoir à reprendre ce texte en séance de nuit. Cependant, je ne pourrai aller au-delà de cette heure, compte tenu des contraintes de nos services.

Article 43

M. le président. « Art. 43. - Le troisième alinéa de l'article 498 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Il en est de même dans les cas prévus par les articles 410 et 494-1. »

Par amendement n° 90, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 42 qui supprime la faculté de modifier un jugement itératif défaut.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 90, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 43 est supprimé.

Articles 44 et 45

M. le président. « Art. 44. - Le dernier alinéa de l'article 501 du code de procédure pénale est abrogé. » - (Adopté.)

« Art. 45. - L'article 503 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 503. - Lorsque l'appelant est détenu, l'appel peut être fait au moyen d'une déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire.

« Cette déclaration est constatée, datée et signée par le chef de l'établissement pénitentiaire. Elle est également signée par l'appelant ; si celui-ci ne peut signer, il en est fait mention par le chef de l'établissement.

« Ce document est adressé sans délai, en original ou en copie, au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée ; il est transcrit sur le registre prévu par le troisième alinéa de l'article 502 et annexé à l'acte dressé par le greffier. » (Adopté.)

CHAPITRE III**Le jugement des contraventions****Article 46**

M. le président. « Art. 46. - Le chapitre II bis du titre III du livre II du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« CHAPITRE II bis**« De la procédure de l'amende forfaitaire****« Section 1**

« Dispositions applicables à certaines infractions au code de la route, à la réglementation des transports par route et à la réglementation sur les parcs nationaux.

« Art. 529. - Pour les contraventions des quatre premières classes au code de la route, à la réglementation des transports par route et à la réglementation sur les parcs nationaux qui sont punies seulement d'une peine d'amende, l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire qui est exclusive de l'application des règles de la récidive.

« Toutefois, la procédure de l'amende forfaitaire n'est pas applicable si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à amende forfaitaire, ont été constatées simultanément.

« Art. 529-1. - Le montant de l'amende forfaitaire peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit auprès du service indiqué dans l'avis de contravention dans les trente jours qui suivent la constatation de l'infraction ou, si cet avis est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans les trente jours qui suivent cet envoi.

« Art. 529-2. - Dans le délai prévu par l'article précédent, le contrevenant doit s'acquitter du montant de l'amende forfaitaire, à moins qu'il ne formule dans le même délai une requête tendant à son exonération auprès du service indiqué dans l'avis de contravention. Cette requête est transmise au ministère public.

« A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai de trente jours, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

« Section 2**« Dispositions applicables à certaines infractions à la police des services publics de transports terrestres**

« Art. 529-3. - Pour les contraventions des quatre premières classes à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, réguliers et à la demande, constatées par les agents assermentés de l'exploitant, l'action publique est éteinte, par dérogation à l'article 521 du présent code, par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant.

« Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables si plusieurs infractions dont l'une au moins ne peut donner lieu à transaction ont été constatées simultanément.

« Art. 529-4. - La transaction est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport.

« Ce versement est effectué :

« 1. Soit, au moment de la constatation de l'infraction, entre les mains de l'agent de l'exploitant ;

« 2. Soit, dans un délai de quatre mois à compter de la constatation de l'infraction, auprès du service de l'exploitant indiqué dans la proposition de transaction ; dans ce dernier cas, il y est ajouté aux sommes dues le montant des frais de constitution du dossier.

« A défaut de paiement immédiat entre ses mains, l'agent de l'exploitant est habilité à recueillir le nom et l'adresse du contrevenant ; en cas de besoin, il peut requérir l'assistance d'un officier ou d'un agent de police judiciaire.

« Le montant de l'indemnité forfaitaire et, le cas échéant, celui des frais de constitution du dossier sont acquis à l'exploitant.

« Art. 529-5. - Dans le délai prévu par l'article précédent, le contrevenant doit s'acquitter du montant des sommes dues au titre de la transaction, à moins qu'il ne formule dans le délai de quatre mois à compter de la constatation de l'infraction une protestation auprès du service de l'exploitant. Cette protestation, accompagnée du procès-verbal d'infraction, est transmise au ministère public.

« A défaut de paiement ou de protestation dans le délai de quatre mois précité, le procès-verbal d'infraction est adressé par l'exploitant au ministère public et le contrevenant devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

« Section 3**« Dispositions communes**

« Art. 530. - Le titre mentionné au deuxième alinéa de l'article 529-2 ou au deuxième alinéa de l'article 529-5 est exécuté suivant les règles prévues par le présent code pour l'exécution des jugements de police. La prescription de la peine commence à courir à compter de la signature du titre exécutoire par le ministère public.

« Dans les dix jours de l'envoi de l'avertissement invitant le contrevenant à payer l'amende majorée, l'intéressé peut former auprès du ministère public une réclamation, qui a pour effet d'annuler le titre exécutoire. Cette réclamation reste recevable tant que la peine n'est pas prescrite, s'il ne résulte pas d'un acte d'exécution ou de tout autre moyen de preuve que l'intéressé a eu connaissance de l'amende forfaitaire majorée.

« Art. 530-1. - Au vu de la requête faite en application du premier alinéa de l'article 529-2, de la protestation formulée en application du premier alinéa de l'article 529-5 ou de la réclamation faite en application du deuxième alinéa de l'ar-

ticle 530, le ministère public peut soit renoncer à l'exercice des poursuites, soit procéder conformément aux articles 524 à 528-2 ou aux articles 531 et suivants.

« En cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende forfaitaire dans les cas prévus par le premier alinéa de l'article 529-2 et le premier alinéa de l'article 529-5, ni être inférieure au montant de l'amende forfaitaire majorée dans les cas prévus par le deuxième alinéa de l'article 529-2 et le deuxième alinéa de l'article 529-5.

« Art. 530-2. - Les incidents contentieux relatifs à l'exécution du titre exécutoire et à la rectification des erreurs matérielles qu'il peut comporter sont déferés au tribunal de police qui statue conformément aux dispositions de l'article 711.

« Art. 530-3. - Un décret en Conseil d'Etat fixe le montant des amendes et indemnités forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées ainsi que des frais de constitution de dossier et précise les modalités d'application du présent chapitre, en déterminant notamment les conditions dans lesquelles les agents habilités à constater les infractions sont assermentés et perçoivent le montant de l'amende forfaitaire ou celui de la transaction. »

Par amendement n° 71, le Gouvernement propose de rédiger comme suit l'intitulé de la section I :

« Dispositions applicables à certaines infractions au code de la route, à la réglementation des transports par route, au code des assurances en ce qui concerne l'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorques ainsi qu'à la réglementation sur les parcs nationaux. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Cet amendement a pour objet de rendre applicable la procédure de l'amende forfaitaire à certaines infractions concernant l'assurance obligatoire des véhicules telles que la non-apposition de la vignette d'assurance sur le pare-brise du véhicule et la non-présentation de l'attestation d'assurance.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 71, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 72, le Gouvernement propose, au premier alinéa du texte présenté pour l'article 529 du code de procédure pénale, d'insérer, entre les mots : « transports par route », et les mots : « et à la réglementation », les mots : « au code des assurances en ce qui concerne l'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorques ».

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit, là aussi, de rendre applicable la procédure de l'amende forfaitaire à certaines infractions concernant l'assurance obligatoire des véhicules. J'en ai donné des exemples tout à l'heure.

Je voudrais cependant préciser, pour éviter toute ambiguïté, que la procédure transactionnelle prévue par l'article 529-3 du code de procédure pénale va s'appliquer non seulement aux chemins de fer, au métro, au R.E.R., aux cars, mais aussi aux remontées mécaniques (*Sourires*).

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 72, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 73, le Gouvernement propose, à la fin de la seconde phrase du premier alinéa du texte présenté pour l'article 530 du code de procédure pénale, de remplacer les mots : « la signature du titre exécutoire par le ministère public » par les mots : « la signature par le ministère public de l'état récapitulatif des titres de recouvrement ».

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. La signature du ministère public doit être apposée non sur chaque titre de recouvrement, mais sur l'état récapitulatif de ces titres, comme c'est le cas actuellement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 73, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 74 rectifié, le Gouvernement propose, au deuxième alinéa du texte présenté pour l'article 530-1 du code de procédure pénale, d'insérer les mots : « ou de l'indemnité » entre le mot : « amende » et les mots : « forfaitaire dans les cas prévus ».

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Lorsqu'une infraction passible d'une amende forfaitaire a fait l'objet d'une requête, la sanction pécuniaire prononcée par le juge ne peut être inférieure au montant de cette amende forfaitaire. De la même façon, il convient de préciser que, lorsqu'une infraction à la police des services publics de transports terrestres a donné lieu à une protestation, l'amende prononcée par le juge ne peut être inférieure au montant de l'indemnité forfaitaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 74 rectifié, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 46, modifié.

(L'article 46 est adopté.)

Articles additionnels

M. le président. Par amendement n° 78, le Gouvernement propose, avant l'article 47, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 567-2 du code de procédure pénale est modifié ainsi qu'il suit :

« I. - Au premier alinéa, les mots « la réception du dossier à la Cour de cassation » sont substitués aux mots « la déclaration de pourvoi au greffe de la cour d'appel ».

« II. - Au deuxième alinéa, les mots « la réception du dossier » sont substitués aux mots « la déclaration de pourvoi ».

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit d'un amendement de coordination avec les dispositions de l'article 59 bis du projet de loi. Il a pour objet d'unifier les points de départ des délais dans lesquels la chambre criminelle doit statuer et le demandeur en cassation ou son avocat doit déposer son mémoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 78, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 47.

Par amendement n° 79, le Gouvernement propose, toujours avant l'article 47, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré après l'article 571 du code de procédure pénale, un article 571-1 rédigé ainsi qu'il suit :

« Art. 571-1. - Le désistement du pourvoi est constaté par ordonnance du président de la chambre criminelle. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Cet amendement a des conséquences pratiques importantes. Il a pour objet de simplifier la procédure applicable en cas de désistement d'un pourvoi formé en matière pénale.

En l'état actuel du code de procédure pénale, le désistement doit être constaté par arrêt de la chambre criminelle, après audition du conseiller rapporteur et réquisition du ministère public.

Nous proposons de nous inspirer des règles applicables en matière civile et de permettre au président de la chambre criminelle de constater le désistement par simple ordonnance.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Très favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 79, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 47.

Articles 47 et 47 bis

M. le président. « Art. 47. - Sont abrogés l'article 33 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, l'ordonnance n° 45-918 du 5 mai 1945 relative aux infractions à la police des services de transport public de voyageurs, à l'exception du deuxième alinéa de l'article 3, et la loi n° 50-985 du 17 août 1950 relative à la perception d'une indemnité à titre de sanction des infractions à la police des chemins de fer, des transports publics de voyageurs par route et des gares routières. » - (Adopté.)

« Art. 47 bis. L'article 473 du code pénal est ainsi rédigé :
« Art 473. - Les dispositions des articles 43-1 et 55-1 sont applicables aux contraventions de police. » - (Adopté.)

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES A L'EXECUTION DES DECISIONS PENALES

Article 48

M. le président. Art. 48. - Le deuxième alinéa de l'article 723 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le régime de semi-liberté permet au condamné, hors de l'établissement pénitentiaire et sans surveillance continue, soit d'exercer une activité professionnelle ou bénévole, soit de suivre un enseignement ou une formation professionnelle ou un stage en vue de son insertion sociale, soit d'apporter une participation essentielle à la vie de sa famille, soit de subir un traitement médical, soit d'accomplir, pendant une durée d'un mois au plus dans la perspective de sa libération, toutes démarches ou formalités nécessaires à la préparation de sa réinsertion. Le condamné est astreint à rejoindre l'établissement pénitentiaire à l'expiration du temps nécessaire à l'activité en vue de laquelle il a été admis à la semi-liberté et à demeurer dans cet établissement pendant le temps où, pour quelque cause que ce soit, cette activité se trouve interrompue. »

Par amendement n° 23, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour le deuxième alinéa de l'article 723 du code de procédure pénale :

« Le régime de semi-liberté permet au condamné hors de l'établissement pénitentiaire et sans surveillance continue soit d'exercer une activité professionnelle, soit de suivre un enseignement ou une formation professionnelle ou encore un stage ou un emploi temporaire en vue de son insertion sociale future, soit de subir un traitement médical. Le condamné est astreint à rejoindre l'établissement pénitentiaire à l'expiration du temps nécessaire à l'activité en vue de laquelle il a été admis à la semi-liberté et à demeurer dans cet établissement pendant le temps où, pour quelque cause que ce soit, cette activité se trouve interrompue. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a souhaité élargir les conditions de la semi-liberté, mais pas à l'excès. Dès lors, elle a voulu supprimer du projet de loi qui

nous est soumis les activités pour lesquelles la semi-liberté serait accordée et qui ne seraient pas susceptibles d'un contrôle objectif.

Le texte du projet de loi, en faisant rentrer dans le champ des activités susceptibles d'être effectuées sous le régime de la semi-liberté, non plus des faits objectifs mais de « simples virtualités » - « démarches nécessaires à la préparation de la réinsertion » - ne répond plus à cette exigence minimale.

La commission a cependant jugé utile d'ajouter la notion de « l'emploi temporaire » dans le champ des activités pouvant s'effectuer sous le régime de la semi-liberté ; elle a pensé, notamment, aux travaux d'utilité collective.

Telle est la raison du dépôt de l'amendement n° 23 à l'article 48. J'indique dès à présent que nous avons présenté un amendement de coordination à l'article 49.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Monsieur le président, le Gouvernement souhaite que toute la portée du texte soit conservée. L'amendement n° 23 nous paraît trop restrictif en ce qui concerne, en particulier, les activités bénévoles et les activités familiales. La semi-liberté est une très bonne institution. Elle ne fonctionne pas assez à l'heure actuelle ; je l'ai dit en présentant le projet de loi. En effet, près des deux tiers des places disponibles ne sont pas occupées, alors qu'on enregistre une surpopulation pénale désastreuse dans les maisons d'arrêt elles-mêmes.

Si la semi-liberté ne se développe pas suffisamment, c'est parce qu'elle se heurte à un certain nombre de restrictions. Je vais prendre quelques exemples pour expliquer pourquoi il est important de prendre en compte les « activités bénévoles ». L'intéressé se livre à une activité non rémunérée pendant la journée, étant entendu que, le soir, il regagne la prison. Cela vaut également pour les jours de fête.

Prenons le cas des objecteurs de conscience. A l'heure actuelle, il n'est pas très facile de leur trouver du travail dans le cadre de la semi-liberté. Or, nous pouvons parfaitement les utiliser - il font preuve, souvent, de bonne volonté - par exemple dans des associations d'aide aux victimes ou au sein de la Croix-Rouge.

Les « activités bénévoles » qu'ils pourraient accomplir ne manquent pas. Cette solution serait préférable à leur maintien en prison dans une maison d'arrêt.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Ils peuvent faire des T.U.C. !

M. Robert Badinter, garde des sceaux. On retirerait alors ces T.U.C. à d'autres qui en ont besoin pour des raisons différentes !

Dans le cas des objecteurs de conscience, le régime de la semi-liberté est envisageable. Par conséquent, pourquoi ne pas ouvrir plus largement cette possibilité ?

Il en est de même en ce qui concerne les activités familiales. Nous pensons, en particulier, aux mères qui sont détenues et dont la présence au foyer, dans le cadre d'une semi-liberté, serait infiniment préférable à la détention pure et simple. D'ailleurs, cela vaut également pour de jeunes pères de famille.

On craint des abus. On les craint toujours lorsqu'il s'agit de telles dispositions. Je rappelle simplement que ces mesures sont prises par le juge de l'application des peines et il me suffit de constater la pratique actuelle de la semi-liberté pour être convaincu que c'est avec une grande circonspection que l'on utilisera ces possibilités nouvelles que je crois de l'intérêt général de rendre possibles.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Chérioux, pour explication de vote.

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, je suis moins optimiste que M. le garde des sceaux. En effet, je ne suis pas persuadé que la semi-liberté réponde toujours à l'objectif que l'on s'est fixé. Bien sûr, elle favorise la réinsertion ; bien sûr, elle permet de placer dans des conditions différentes des gens qui, autrement, seraient incarcérés ; mais il ne faut pas que cette semi-liberté risque de provoquer une libération telle que l'intéressé échappe au contrôle de l'administration pénitentiaire.

Ce qui m'inquiète dans l'amendement présenté par la commission - je reconnais volontiers qu'il revient sur les dispositions néfastes que contient le texte gouvernemental - c'est

qu'il ne reprend pas les dispositions de l'article 123 du code de procédure pénale tel qu'il existait dans le texte en vigueur et qui astreignait, notamment, le condamné à rejoindre quotidiennement l'établissement pénitentiaire.

Ne voyez pas dans cet exposé le souhait de brimer le condamné. Je constate simplement que ce retour quotidien est un moyen de contrôle qui permet à l'administration pénitentiaire de s'assurer que le condamné est bien toujours présent. Si le délai pendant lequel le condamné se trouve en dehors de l'établissement pénitentiaire est trop long, le contrôle risque de ne plus pouvoir s'instaurer et l'intéressé pourra se soustraire à l'administration pénitentiaire.

Pour ma part, j'ai tendance à ne pas suivre la position de la commission, sauf si M. le rapporteur m'apporte des explications de nature à apaiser mes craintes.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Charles Jolibois, rapporteur. Comme je l'ai déjà dit, la commission a voulu adopter une solution qui, si elle n'est pas forcément moyenne, actualise quelque peu le régime de la semi-liberté.

En effet, la majorité des professions exigent des déplacements. Or, l'expérience a prouvé que, s'il faut revenir tous les soirs à l'établissement pénitentiaire, des chances de réinsertion et de travail sont perdues. Dans ce sens, je reconnais que la commission a voulu faire confiance au régime de la semi-liberté.

En revanche - et pour répondre à M. le garde des sceaux - la commission a estimé qu'inclure des activités bénévoles dans le régime de semi-liberté favoriserait le laxisme et l'absence de contrôle. S'il faut encourager les activités bénévoles, permettre aux associations de prendre contact avec les détenus pour leur proposer une activité peut entraîner des abus.

De plus, en ce qui concerne le fait d'avoir besoin de retrouver sa famille, la commission estime que, d'une manière générale, c'est toujours le cas quand on est en prison. Cependant, il existe d'autres mesures et d'autres systèmes pénaux qui peuvent éviter des situations particulièrement cruelles.

Le texte que nous proposons est mesuré et tient compte de l'adaptation aux travaux d'utilité collective en même temps qu'il apporte certains assouplissements : il supprime, en effet, l'obligation de pointage, ce qui n'exclut pas des contrôles extérieurs. Monsieur Chérioux, je suis sensible à vos propos.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole.

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

M. Jean Chérioux. S'il existe effectivement des contrôles, cela peut lever certaines de mes appréhensions.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 23, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 48, ainsi modifié.

(L'article 48 est adopté.)

Article 49

M. le président. « Art. 49. - L'article 723-1 du code de la procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 723-1. - Lorsque le tribunal prononce une peine égale ou inférieure à six mois d'emprisonnement, il peut décider, à l'égard du condamné qui justifie soit de l'exercice d'une activité professionnelle ou bénévole, soit de son assiduité à un enseignement ou une formation professionnelle ou un stage en vue de son insertion sociale, soit de sa participation essentielle à la vie de sa famille, soit de la nécessité de subir un traitement médical ou d'accomplir les démarches ou formalités nécessaires à la préparation de sa réinsertion, que la peine d'emprisonnement sera exécutée sous le régime de la semi-liberté défini par l'article 723. »

Par amendement n° 24, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour l'article 723-1 du code de procédure pénale :

« Art. 723-1 - Lorsque le tribunal prononce une peine égale ou inférieure à six mois d'emprisonnement, il peut décider à l'égard du condamné qui justifie soit de l'exer-

cice d'une activité professionnelle, soit de son assiduité à un enseignement ou une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de son insertion sociale future, soit de la nécessité de subir un traitement médical, que la peine d'emprisonnement sera exécutée sous le régime de la semi-liberté par le deuxième alinéa de l'article 723. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 24, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 49, ainsi modifié.

(L'article 49 est adopté.)

Article 50

M. le président. « Art. 50. - Le chapitre IV du titre II du livre cinquième du code de procédure pénale est intitulé : "De l'application du travail d'intérêt général en cas de condamnation à l'emprisonnement", et comporte un article 728-1 ainsi rédigé :

« Art. 728-1. - Toute juridiction ayant prononcé, pour un délit de droit commun, une condamnation devenue définitive comportant un emprisonnement ferme de six mois au plus, peut, dans les conditions prévues par le présent article, ordonner qu'il sera sursis à l'exécution de cette peine si le condamné accomplit, au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une association, un travail d'intérêt général non rémunéré d'une durée qui ne pourra être inférieure à quarante heures ni supérieure à deux cent quarante heures. L'exécution de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général est soumise aux prescriptions des troisième et quatrième alinéas de l'article 747-1 et des articles 747-2 à 747-5.

« La juridiction est saisie par le juge de l'application des peines d'une requête mentionnant que le condamné a été informé du droit de refuser l'accomplissement d'un travail d'intérêt général. Sauf lorsque la peine d'emprisonnement est en cours d'exécution, le dépôt de la requête a pour effet de suspendre, jusqu'à la décision de la juridiction saisie, l'exécution de la peine.

« La juridiction statue en chambre du conseil, sur les conclusions du ministère public, le condamné ou son avocat entendus ou convoqués. Si la personne pour laquelle le sursis est demandé se trouve détenue, il est procédé conformément aux dispositions de l'article 712.

« La décision est portée sans délai à la connaissance du juge de l'application des peines ; elle est notifiée par ce magistrat au condamné lorsqu'elle est rendue hors la présence de celui-ci. Elle est seulement susceptible d'un pourvoi en cassation qui n'est pas suspensif.

« Sous réserve des prescriptions de l'article 747-6, le présent article est applicable aux mineurs de seize à dix-huit ans. »

Par amendement n° 25, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Si l'on adoptait le texte voté par l'Assemblée nationale, des magistrats qui viennent de prononcer une condamnation pourraient transformer cette peine en un travail d'intérêt général. Ce serait porter atteinte à l'autorité de la chose jugée.

La commission estime que la juridiction de jugement a eu, *ab initio*, la possibilité de prononcer à l'égard du condamné une peine de travail d'intérêt général et il ne me semble pas acceptable que cette juridiction soit en quelque sorte l'objet d'une demande de rétractation ; il s'agirait alors de faire juger la même affaire deux fois et par les mêmes juges ou, pis encore, par des juges différents ; dans ce cas, un autre juge viendrait en quelque sorte censurer le travail qui a été fait dans une même formation, dans un même tribunal.

Que l'on ne vienne pas nous objecter : la situation peut évoluer. A la vérité, comme les peines qui peuvent être transformées en travaux d'intérêt général sont de courte durée, on ne peut pas invoquer un tel argument.

Les magistrats ont étudié l'ensemble du dossier et ils ont statué. S'ils ne se sont pas prononcés pour un travail d'intérêt général, c'est parce qu'il n'y avait pas lieu de le faire.

La commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'élargir les conditions d'application du travail d'intérêt général ; elle vous propose donc, mes chers collègues, de supprimer cet article 50.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Dans mon propos introductif j'ai déjà exposé l'intérêt de cette mesure. Il s'agit, là aussi, d'une mesure d'humanisation permettant d'éviter les courtes peines d'emprisonnement.

La situation du condamné a pu changer ; les faits sont anciens ; il y a eu réinsertion ; le processus pénal a suivi son cours. Quelquefois, l'exécution intervient longtemps après le prononcé de la peine, pour des raisons diverses, et à cet instant-là, il nous paraît souhaitable que le juge de l'application des peines puisse présenter une requête auprès du tribunal afin que la privation de liberté soit assortie d'un sursis et accompagnée de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

Une telle faculté permettrait de remédier à des mises à exécution dont les conséquences humaines sont néfastes. Là encore, on nous répondra que c'est du domaine de la grâce. Là aussi, je dirai qu'on instruit souvent la grâce avec retard et que l'incarcération est déjà intervenue.

Ce que je voudrais surtout souligner, ce sont les précautions prévues par le projet puisqu'il faut une requête du juge de l'application des peines et que le tribunal se prononce ensuite. Nous avons donc prévu, en quelque sorte, un filtre avant même que le tribunal ne soit saisi.

Quant au fait, pour des magistrats, de modifier une sanction intervenue, je rappellerai qu'il existe déjà dans notre droit de nombreux cas où des décisions ayant été prononcées, en l'occurrence des incapacités, le tribunal est fondé à en relever le condamné.

Ce n'est pas fondamentalement différent ici. C'est simplement d'un intérêt beaucoup plus grand.

Le Gouvernement s'oppose donc à l'amendement n° 25.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Oui.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 25.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'attendais de M. le rapporteur qu'il explique comment il peut y avoir encore ici autorité de la chose jugée, compte tenu de textes intervenus voilà quelques années, introduits d'ailleurs dans nos codes par la majorité à laquelle, sinon lui-même, du moins ses amis, appartenaient, et qui permettent effectivement au tribunal de relever d'indignité ou de restituer le permis de conduire, etc.

C'est exactement le même esprit en la matière : un même tribunal, éclairé différemment, peut tenir compte de situations nouvelles. C'est une notion qui existe dans notre droit depuis longtemps.

Si c'est seulement pour une telle question de principe que M. le rapporteur a déposé cet amendement de suppression et que la commission l'a voté, je pense que, devant ces observations de droit qui font tomber le principe qui nous a été opposé M. le rapporteur pourrait sûrement considérer que la commission, autrement éclairée, n'a pas à soutenir cet amendement de suppression. C'est donc au rapporteur que je demande de répondre en droit.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a été, je dois le dire, très éclairée par un débat, assez long d'ailleurs, qui s'est instauré au sujet de cet article.

Nous avons été très frappés par les consultations auxquelles ce texte a donné lieu auprès de l'ensemble des magistrats.

Je rappelle que deux syndicats de magistrats, qui représentent à peu près 80 p. 100 de la profession, ont constaté qu'il était effectivement difficile, dans un délai de six mois, de revenir devant un tribunal, pas forcément composé de la même façon, pour lui demander de statuer à nouveau sur un cas qui venait d'être jugé.

Ce n'est pas uniquement une question de principe. En effet, si l'on remplace un système où les décisions ont, en quelque sorte, une certaine rigidité, par un système souple, on risque de transformer complètement le système français. La commission a pensé que cela pouvait peut-être exister, mais seulement dans certains cas exceptionnels ; sinon, c'était vouloir introduire systématiquement une modification.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je voudrais apporter une précision. Je veux bien que l'on se réfère à des associations ou à des syndicats de magistrats, mais je rappelle que les plus directement intéressés sont les juges de l'application des peines et non les conseillers à la cour d'appel statuant en matière civile. Or, j'ignore si vous avez consulté l'association des juges de l'application des peines, mais je puis vous dire que ce sont ces praticiens qui sont à l'origine de cette proposition.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour explication de vote.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste votera contre l'amendement n° 25.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 25, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 50 est donc supprimé.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES A CERTAINES INFRACTIONS EN MATIERE DE CIRCULATION ROUTIERE

Article 51

M. le président. « Art. 51. - L'article L. 12 du code de la route est ainsi rédigé :

« Art. L. 12. - Toute personne qui, en récidive au sens de l'article 474 du code pénal, aura conduit un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule considéré, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 500 francs à 20 000 francs ou de l'une de ces deux peines.

« Toutefois, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat, ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes justifiant qu'elles apprennent à conduire. » - *(Adopté.)*

* Articles additionnels

M. le président. Par amendement n° 26, M. Jolibois, au nom de la commission, propose, après l'article 51, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article L. 12 du code de la route, est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. - Tout officier de police judiciaire ou tout officier de police judiciaire adjoint peut ordonner l'immobilisation d'un véhicule dont le conducteur ne peut présenter son permis de conduire ou l'attestation d'assurance relative à ce véhicule. L'immobilisation prend fin à la présentation des pièces exigées par la loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le Gouvernement a déposé un amendement n° 75 qui paraît préférable ; la commission retire donc l'amendement n° 26.

M. le président. L'amendement n° 26 est retiré.

Par amendement n° 75, le Gouvernement propose, après l'article 51, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Le début de la première phrase de l'article L. 25 du code de la route est rédigé ainsi qu'il suit :

« Les véhicules dont la circulation ou le stationnement, en infraction aux dispositions du présent code, aux règlements de police ou à la réglementation relative à l'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur, compromettent la sécurité ou le droit à réparation des usagers de la route... »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le projet de loi a notamment pour objet de contraventionnaliser les infractions à la réglementation sur l'assurance obligatoire. Pour permettre l'immobilisation de véhicules, il convient de renvoyer, comme le fait déjà l'article L. 25 du code de la route pour d'autres contraventions, au décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L. 25-7.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 75, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 51.

Article 52

M. le président. « Art. 52. - Le premier alinéa de l'article L. 14 du code de la route est ainsi rédigé :

« La suspension du permis de conduire pendant trois ans au plus peut être ordonnée par le jugement, en cas de condamnation prononcée à l'occasion de la conduite d'un véhicule pour l'une des infractions suivantes :

« 1° infractions prévues par les articles L. 1^{er} à L. 4, L. 7, L. 9 et L. 19 du présent code ;

« 2° infractions d'homicide ou blessures involontaires ;

« 3° contraventions à la police de la circulation routière prévues par un décret en Conseil d'Etat ;

« 4° violation de l'obligation d'assurance prévue par l'article L. 211-1 du code des assurances. »

Par amendement n° 76, le Gouvernement propose, dans le texte présenté pour l'article 14 du code de la route :

« I. - De rédiger comme suit le 3° :

« 3° Contraventions à la police de la circulation routière et à la réglementation relative à l'assurance obligatoire des véhicules terrestres à moteur prévues par décret en Conseil d'Etat ;

« II. - De supprimer le 4°. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. L'amendement a pour objet d'harmoniser les dispositions de l'article L. 14 du code de la route avec celles de l'article 54 du présent projet de loi.

L'article L. 14 définit les infractions susceptibles d'entraîner la peine complémentaire de suspension de permis de conduire. Pour ce faire, il vise nommément les infractions relevant du domaine correctionnel et renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour les contraventions.

Le défaut d'assurance devant être contraventionnalisé en application de l'article 54 du projet de loi, l'infraction doit suivre le sort de l'ensemble des contraventions et faire l'objet de la mesure réglementaire prévue par le 3° de l'article L. 14.

M. le président. M. le garde des sceaux, ne pensez-vous pas qu'il conviendrait de réserver l'article 52 et l'amendement n° 76 jusqu'après l'examen de l'article 54 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. En effet, monsieur le président, et je demande la réserve de l'article et de l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition à la demande de réserve formulée par le Gouvernement ?...

La réserve est ordonnée.

Articles 52 bis, 53 et 54

M. le président. « Art. 52 bis. - Le deuxième alinéa de l'article L. 21 du code de la route est complété par les mots : « si celui-ci a été cité à l'audience ». - (Adopté.)

« Art. 53. - Les articles L. 6, L. 8, L. 10, L. 11, L. 27, L. 27-1 à L. 27-3 et L. 28 du code de la route sont abrogés. » - (Adopté.)

« Art. 54. - Les trois premiers alinéas de l'article L. 211-8 du code des assurances sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les amendes prononcées pour violation de l'obligation d'assurance prévue par l'article L. 211-1, y compris les amendes qu'une mesure de grâce aurait substituées à l'emprisonnement, sont affectées d'une majoration de 50 p. 100 perçue, lors de leur recouvrement, au profit du fonds de garantie institué par l'article L. 420-1.

« Si la juridiction civile est saisie d'une contestation sérieuse, portant sur l'existence ou la validité de l'assurance, la juridiction pénale appelée à se prononcer sur les poursuites exercées pour violation de l'obligation d'assurance sursoit à statuer jusqu'à ce qu'il ait été jugé définitivement sur la contestation. » - (Adopté.)

Article 52 (suite)

M. le président. Nous en revenons à l'article 52 qui a été précédemment réservé.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 76, qui a déjà été défendu par M. le garde des sceaux ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 76, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 52, ainsi modifié.

(L'article 52 est adopté.)

Articles additionnels

M. le président. Par amendement n° 55, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 55, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 11 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est rédigé comme suit :

« Art. 11. - Le mineur de moins de treize ans ne pourra être placé en détention provisoire.

« Le mineur âgé de plus de treize ans ne pourra être placé provisoirement dans une maison d'arrêt, soit par le juge des enfants, soit par le juge d'instruction que si cette mesure paraît indispensable, ou encore s'il est impossible de prendre toute autre disposition. Toutefois, le mineur âgé de moins de seize ans ne pourra être détenu provisoirement que s'il y a présomption de crime et pour une durée n'excédant pas dix jours. Dans tous les cas, le mineur sera retenu dans un quartier spécial ou, à défaut, dans un local spécial ; il sera, autant que possible, soumis à l'isolement de nuit. »

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la réserve de l'amendement n° 55 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 83, qui tend à insérer un article additionnel avant l'article 67.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

Par amendement n° 56, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 55, d'insérer un autre article additionnel ainsi rédigé :

« La saisine du service d'éducation surveillée est obligatoire pour tout mineur déferé non placé en détention. »

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande également la réserve de l'amendement n° 56 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 83.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 55

M. le président. « Art. 55. - L'article 43 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 43. - Sont compétents le procureur de la République du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, celui du lieu d'arrestation ou de détention de l'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée ou cette détention ordonnée pour une autre cause. »

Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 27, est présenté par M. Jolibois, au nom de la commission.

Le second, n° 57, est présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 27.

M. Charles Jolibois, rapporteur. J'ai déjà exposé, en présentant mon rapport à la tribune, les raisons pour lesquelles nous ne voulons pas admettre le lieu de détention comme nouveau critère de compétence géographique dans la mesure où la détermination du lieu de détention dépend effectivement du pouvoir exécutif. C'est pourquoi la commission propose au Sénat de supprimer du texte toute référence au lieu de détention comme pouvant donner compétence à un tribunal, sauf dans les cas où cela est déjà admis, cas où le prévenu est déjà incarcéré et où, pour des raisons de bonne justice, il faut bien déterminer une nouvelle compétence.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 57.

M. Charles Lederman. Je n'ai absolument rien à ajouter, les explications de M. le rapporteur suffisent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement, après réflexion, accepte cet amendement. Je précise toutefois que, lorsque nous avons proposé ce texte, il n'y avait dans notre pensée aucune des intentions qu'évoquait M. Jolibois. Cette proposition était guidée par des raisons de pure simplification des procédures. Mais comme je veux qu'il n'y ait aucune forme d'inquiétude sur ce point, j'accepte l'amendement.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je n'ai pas évoqué d'intentions présentes, j'ai dit que le système était dangereux parce que cela pourrait se produire avec n'importe quel exécutif.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est donc pour plus tard !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix les amendements identiques n°s 27 et 57, acceptés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 55 est supprimé.

Article 56

M. le président. « Art. 56. - L'article 52 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 52. - Sont compétents le juge d'instruction du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, celui du lieu d'arrestation ou de détention de l'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée ou cette détention ordonnée pour une autre cause. »

Par amendement n° 28, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit du même problème que pour l'article précédent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 28, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 56 est supprimé.

Article 57

M. le président. « Art. 57. - Le début du premier alinéa de l'article 84 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Sous réserve de l'application des articles 657 et 663, le dessaisissement du juge d'instruction au profit d'un autre juge d'instruction peut être demandé... »

(Le reste sans changement). - (Adopté.)

Article 58

M. le président. « Art. 58. - Les deux premiers alinéas de l'article 382 du code de procédure pénale sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Sont compétents le tribunal correctionnel du lieu de l'infraction, celui de la résidence du prévenu, celui du lieu d'arrestation ou de détention de ce dernier, même lorsque cette arrestation a été opérée ou cette détention ordonnée pour une autre cause. »

Par amendement n° 29, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Même problème et par conséquent, je suppose, même décision.

M. le président. Et même approbation de la part du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 29, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 58 est supprimé.

Articles 59, 59 bis et 60

M. le président. « Art. 59. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 560 du code de procédure pénale, après les mots : "un officier", sont insérés les mots : "ou un agent" et, dans la deuxième phrase du même alinéa et à l'alinéa second du même article, après les mots : "l'officier", sont insérés les mots : "ou l'agent". - (Adopté.)

« Art. 59 bis. - Dans les deux premiers alinéas de l'article 574-1 du code de procédure pénale, les mots : "de la réception du dossier à la Cour de cassation", sont substitués aux mots : "de la déclaration du pourvoi". - (Adopté).

« Art. 60. - L'article 577 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 577. - Lorsque le demandeur en cassation est détenu, le pourvoi peut être formé au moyen d'une déclaration auprès du chef de l'établissement pénitentiaire.

« Cette déclaration est constatée, datée et signée par le chef de l'établissement pénitentiaire. Elle est également signée par le demandeur ; si celui-ci ne peut signer, il en est fait mention par le chef de l'établissement.

« Ce document est adressé sans délai, en original ou en copie, au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée ; il est transcrit sur le registre prévu par le troisième alinéa de l'article 576 et annexé à l'acte dressé par le greffier. » - (Adopté).

Article 61

M. le président. « Art. 61. - L'article 599 du code de procédure pénale est complété par un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« En matière criminelle, l'accusé n'est pas recevable à présenter comme moyen de cassation les nullités qu'il n'a pas soulevées devant la cour d'assises conformément aux prescriptions des articles 305-1 et 346-1. »

Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 30, est présenté par M. Jolibois, au nom de la commission.

Le second, n° 58, est présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 30.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Cette demande de suppression de l'article 61 résulte de celle que le Sénat a décidée des articles 33 et 35 relatifs à la date à laquelle doivent être soulevées les nullités en Cour de cassation. Il s'agit donc d'un amendement de coordination.

M. le président. La parole est M. Lederman, pour soutenir l'amendement n° 58.

M. Charles Lederman. Je n'ai rien à ajouter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 30 et 58, pour lesquels le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 61 est supprimé.

Article 62

M. le président. « Art. 62. - L'article 657 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 657. - Lorsque deux juges d'instruction, appartenant à un même tribunal ou à des tribunaux différents, se trouvent simultanément saisis de la même infraction, le ministère public peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, requérir l'un des juges de se dessaisir au profit de l'autre. Le dessaisissement n'a lieu que si les deux juges en sont d'accord. Si le conflit de compétence subsiste, il est procédé, selon les cas, conformément aux dispositions des articles 84, 658 ou 659. » - (Adopté.)

Article 63

M. le président. « Art. 63. - L'article 663 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 663. - Lorsque deux juges d'instruction, appartenant à un même tribunal ou à des tribunaux différents, se trouvent

simultanément saisis d'infractions connexes ou d'infractions différentes mais imputées à un même inculpé ou aux mêmes inculpés, le ministère public peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et nonobstant les dispositions des articles 43, 52 et 382, requérir l'un des juges de se dessaisir au profit de l'autre. Le dessaisissement a lieu si les deux juges en sont d'accord. En cas de désaccord, il est fait application, s'il y a lieu, des dispositions de l'article 664. »

Par amendement n° 31, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de compléter le texte présenté pour l'article 663 du code de procédure pénale par un second alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un condamné à une peine privative de liberté est détenu au siège de la juridiction qui a prononcé cette condamnation, définitive ou non, le procureur de la République, le juge d'instruction, les tribunaux et les cours d'appel de ce lieu de détention auront compétence, en dehors des règles prescrites par les articles 43, 52 et 382, alinéa 1^{er}, pour connaître de toutes les infractions qui lui sont imputées. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Nous sommes hostiles au système qui consiste à adopter le critère du lieu de détention d'une manière générale ; mais, dans certains cas, il faut bien le maintenir et l'amendement que nous vous proposons a précisément pour objet de le faire dans les cas où c'est utile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 31, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 63, ainsi modifié.

(L'article 63 est adopté.)

Article 64

M. le président. « Art. 64. - L'article 664 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 664. - Lorsqu'un inculpé ou un prévenu est détenu provisoirement en vertu d'une ordonnance ou d'un jugement prescrivant la détention ou en exécution d'une condamnation, le ministère public peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, notamment pour éviter le transfèrement du détenu, requérir le renvoi de la procédure de la juridiction d'instruction ou de jugement saisie à celle du lieu de détention. Il est procédé comme en matière de règlement de juges. »

Par amendement n° 59, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Cette proposition est cohérente avec ce que j'ai demandé jusqu'à présent. Je n'ai pas d'autres explications à donner sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission est défavorable à la suppression de cet article car elle estime qu'il faut maintenir le cas de la détention provisoire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 59, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 64.

(L'article 64 est adopté.)

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 77, le Gouvernement propose, après l'article 64, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Il est ajouté, après l'article 689-1 du code de procédure pénale, un article 689-2 ainsi rédigé :

« Art. 689-2. - Quiconque, hors du territoire de la République, s'est rendu coupable de faits qualifiés crime ou délit qui constituent des tortures au sens de l'article 1^{er} de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984, peut être poursuivi et jugé par les juridictions françaises s'il est trouvé en France.

« II. - Les dispositions du I du présent article ne seront applicables qu'à compter de la date d'entrée en vigueur, en ce qui concerne la France, de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Cet amendement tend à mettre en harmonie notre législation avec la convention des Nations unies contre la torture, qui a été signée par la France, dès son ouverture à la signature, le 4 février 1985. Il est tout à fait souhaitable que la France soit l'un des premiers Etats à déposer les instruments de ratification. Aussi le Gouvernement a-t-il très rapidement engagé la procédure de ratification. Le vote est intervenu le 24 juin dernier à l'Assemblée nationale. Le projet de loi qui autorise la ratification de cette convention contre la torture doit être examiné par la Haute Assemblée le 30 octobre prochain.

Toutefois, l'adhésion de la France à cet instrument nécessite l'introduction dans notre législation d'une nouvelle disposition sur la compétence universelle. En effet, l'un des objectifs essentiels de la convention des Nations unies est d'obliger les Etats à juger les tortionnaires quel que soit le lieu de leur crime. Cette obligation a donc pour corollaire la reconnaissance juridique de la compétence universelle. Tel est l'objet de l'amendement n° 77 qui introduit dans le code de procédure pénale un nouvel article 689-2 donnant compétence aux juridictions françaises pour juger les tortionnaires qui se trouvent en France.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission attendait les explications de M. le garde des sceaux sur cet amendement. Elle émet un avis favorable dans la mesure où il est bien précisé que cet article ne jouera qu'après l'entrée en vigueur en France de la convention des Nations unies.

Si j'ai bien compris les explications de M. le garde des sceaux, l'adoption de cet article additionnel permettra au Gouvernement, si la ratification de la convention est votée par le Sénat, de ne pas être obligé de revenir devant nous

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 77, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 64.

Articles 64 bis, 64 ter, 64 quater et 64 quinquies

M. le président. « Art. 64 bis. - Le deuxième alinéa (1°) de l'article 706-3 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« 1° Ces faits, soit ont causé un dommage corporel et ont entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel pendant plus d'un mois, soit sont prévus et réprimés par les articles 331 à 333-1 du code pénal. » - (Adopté.)

« Art. 64 ter. - Dans le dernier alinéa de l'article 706-15 du code de procédure pénale, aux mots : "carte de résident privilégié" sont substitués les mots : "carte de résident". » - (Adopté.)

« Art. 64 quater. - Au premier alinéa de l'article 721 du code de procédure pénale, les mots : "subissant, pour l'exécution d'une ou de plusieurs peines privatives de liberté à temps autres que la tutelle pénale, une incarcération d'une durée égale ou supérieure à trois mois" sont remplacés par les mots : "détenus en exécution d'une ou plusieurs peines privatives de liberté". » - (Adopté.)

« Art. 64 quinquies. - Les articles 749 à 752 du code de procédure pénale sont ainsi rédigés :

« Art. 749. - Lorsqu'une condamnation à l'amende, aux frais de justice ou à tout autre paiement au profit du Trésor public qui n'a pas le caractère d'une réparation civile est prononcée pour une infraction n'étant pas de nature politique et n'emportant pas peine perpétuelle, la durée de la contrainte par corps est applicable, en cas d'inexécution de la condamnation, dans les limites prévues par l'article 750.

« Cette durée est déterminée, la cas échéant, en fonction du montant cumulé des condamnations qui n'ont pas été exécutées.

« Art. 750. - La durée de la contrainte par corps est fixée ainsi qu'il suit :

« 1° A cinq jours, lorsque l'amende et les condamnations pécuniaires sont au moins égales à 1 000 F sans excéder 3 000 F ;

« 2° A dix jours lorsque, supérieures à 3 000 F, elles n'excèdent pas 10 000 F ;

« 3° A vingt jours lorsque, supérieures à 10 000 F, elles n'excèdent pas 20 000 F ;

« 4° A un mois lorsque, supérieures à 20 000 F, elles n'excèdent pas 40 000 F ;

« 5° A deux mois lorsque, supérieures à 40 000 F, elles n'excèdent pas 80 000 F ;

« 6° A quatre mois lorsqu'elles excèdent 80 000 F.

« Art. 751. - La contrainte par corps ne peut être prononcée ni contre les personnes mineures au moment des faits, ni contre les personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans au moment de la condamnation.

« Art. 752. - La contrainte par corps ne peut être exécutée contre les condamnés qui justifient de leur insolvabilité en produisant :

« 1° Un certificat du percepteur de leur domicile constatant qu'ils ne sont pas imposés ;

« 2° Un certificat du maire ou du commissaire de police de leur commune.

« La preuve que le condamné est en réalité solvable peut être rapportée par tous moyens. » - (Adopté.)

Article 64 sexies

M. le président. « Art. 64 sexies. - I. - La dernière phrase du troisième alinéa de l'article 754 du code de procédure pénale est ainsi rédigée : « Cette présomption acquise, la contrainte par corps qui n'aura pas commencé à être exécutée ne pourra plus être exercée. »

« II. - Le quatrième alinéa du même article est abrogé. »

Par amendement n° 65, M. Lacour et les membres du groupe de l'union centriste proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Huchon.

M. Jean Huchon. La procédure de recommandation sur écrou, nécessaire à l'exercice de la contrainte par corps sur une personne déjà détenue pour une autre cause, doit être conservée sous ses règles actuelles, aux termes des articles 754 et suivants du code de procédure pénale. Ces articles garantissent, en effet, aux créanciers les meilleures chances de recouvrer les sommes dues avant la sortie de détention du débiteur.

De surcroît, le système proposé par la réforme - selon l'article 64 sexies - en supprimant la procédure de recommandation sur écrou, a l'inconvénient de contraindre à la réincarcération du débiteur, préalablement libéré et ayant purgé sa peine, en vue de l'exécution de la contrainte par corps, ce qui paraît peu souhaitable tant du point de vue juridique que du traitement moral du délinquant.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a examiné attentivement cet amendement, comme elle avait examiné préalablement le texte qui supprimait la procédure dite de la recommandation sur écou.

Cette procédure consiste - je l'ignorais moi-même - à exercer la contrainte par corps à l'encontre d'une personne détenue pour une autre cause, donc à la bloquer en prison avant sa sortie, par une simple notification à caractère administratif, alors que la procédure complète de la contrainte par corps exige, pour être mise en œuvre à l'encontre de quelqu'un, un certain nombre de notifications qui permettent à la personne qui en est l'objet de « se retourner », de prendre un certain nombre de dispositions pour demander à sa famille ou, éventuellement, à des amis, de payer et ainsi d'éviter la détention.

Après avoir entendu sur ce point des magistrats, nous avons pris une position qui nous est apparue assez humaine en l'espèce. Très souvent, en effet, la recommandation sur écou bloque quelqu'un et l'empêche de faire ce qu'il aurait pu faire pour l'éviter.

Je dirai à M. Huchon que, cependant, tout n'est pas perdu des objectifs qu'il a présentés. En effet, quand quelqu'un est en prison, il suffit - et on le sait - non pas d'engager la procédure de la contrainte par corps au dernier moment, par la voie de la recommandation sur écou, mais de mettre en œuvre l'ensemble des mises en demeure préalables à la contrainte par corps quelques jours avant que sorte le détenu. A ce moment-là, on retombe dans la procédure normale.

Pour cette raison, la commission a accepté la suppression de la recommandation sur écou. Elle demande cependant à M. le garde des sceaux de veiller à ce que, dans un tel cas, on ne fasse pas sortir quelqu'un pour le remettre immédiatement en prison. Ce serait absurde.

Par conséquent, la commission repousse l'amendement.

M. le président. Monsieur Huchon, l'amendement est-il maintenu ?

M. Jean Huchon. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 65 est retiré.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

M. le président. Monsieur Lederman, l'amendement est retiré.

M. Charles Lederman. Mais, monsieur le président, il y a une erreur !

M. le président. Monsieur Lederman, je vous répète que l'amendement est retiré. Cependant, je vous donne la parole pour explication de vote sur l'article.

M. Charles Lederman. Je voudrais faire remarquer que le texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale comporte vraisemblablement une erreur. Il ne s'agit pas de « présomption acquise », mais de « prescription acquise ».

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. La remarque de M. Lederman est tout à fait exacte et je dépose un amendement visant à substituer au mot « présomption » le mot « prescription ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 93, présenté par le Gouvernement, tendant, dans l'article 64 *sexies*, au paragraphe I, à substituer au mot « présomption » le mot « prescription ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission est favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 93, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 64 *sexies*, ainsi modifié.

(L'article 64 *sexies* est adopté.)

Article 64 septies

M. le président. « Art. 64 *septies*. - Au deuxième alinéa de l'article 756 du code de procédure pénale, les mots : "ou recommandé" sont supprimés. »

Par amendement n° 66, M. Lacour et les membres du groupe de l'union centriste proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Huchon.

M. Jean Huchon. Je retire l'amendement, monsieur le président. Il était une conséquence de l'amendement précédent.

M. le président. L'amendement n° 66 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 64 *septies*.

(L'article 64 *septies* est adopté.)

Articles 64 octies et 64 nonies

M. le président. « Art. 64 *octies*. - Le deuxième alinéa de l'article 758 du code de procédure pénale est abrogé. » - (Adopté.)

« Art. 64 *nonies*. - Dans le douzième alinéa (11°) de l'article 775 du code de procédure pénale, après les mots : "des articles 43-1 à 43-5", sont insérés les mots : "et 43-8". » - (Adopté.)

Article 65

M. le président. « Art. 65. - L'article 7 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est ainsi modifié :

« I. - Le premier alinéa du paragraphe I est ainsi rédigé :

« Le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires prononcées pour une contravention de police et dont le produit revient à l'Etat, à une personne publique ou au fonds de garantie, peut être assuré par voie d'opposition administrative adressée aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte du débiteur de l'amende ou de la condamnation pécuniaire ou qui ont une dette envers lui. Cette opposition est notifiée au redevable en même temps qu'elle est adressée au tiers détenteur.

« II. - Le premier alinéa du paragraphe II est ainsi rédigé :

« La personne qui reçoit l'opposition administrative est tenue de rendre les fonds qu'elle détient indisponibles à concurrence du montant de la créance du Trésor, et, lorsqu'il n'aura pas été fait application du deuxième alinéa de l'article 530 du code de procédure pénale, de verser ces fonds au comptable du Trésor. L'opposition administrative produit à l'égard de cette personne les mêmes effets qu'un jugement de validité de saisie-arrêt passé en force de chose jugée. »

Par l'amendement n° 60, MM. Ledermann, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent :

« a) Après le texte présenté pour le premier alinéa du paragraphe II de l'article 7 de la loi du 11 juillet 1972, d'ajouter un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Si ces fonds sont représentés par un salaire ou une rente accident de travail ou une pension d'invalidité, le quantum des sommes saisies arrêtées disponibles est calculé comme en matière de saisie-arrêt sur salaires. »

« b) En conséquence, de rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe II de l'article 65 du projet de loi :

« II. - Le premier alinéa du paragraphe II est remplacé par les deux alinéas suivants : »

La parole est à M. Ledermann.

M. Charles Ledermann. Notre amendement revêt une importance réelle pour l'ensemble de ceux qui peuvent être frappés par les dispositions que nous avons à étudier.

Un tiers, qui peut être l'employeur, détient des fonds d'un débiteur d'amende, laquelle peut être importante : aujourd'hui 3 000, 4 000, voire 5 000 francs sont du domaine du possible. Du jour au lendemain, celui qui croit pouvoir bénéficier de son salaire, ou de la rente d'accident du travail qui lui permet de vivre, ou de sa pension d'invalidité, va se trouver dépourvu du moindre centime, tout cela simplement parce qu'il est redevable d'une amende due à l'Etat.

Ce que je demande, c'est qu'on limite les possibilités pour l'Etat d'obtenir le paiement des sommes qui lui sont dues, comme s'il s'agissait d'une saisie-arrêt sur salaire. Ainsi, jusqu'à concurrence de tel montant du salaire, de la pension d'invalidité ou de la rente d'accident du travail, on ne pourra prélever que le dixième, puis le cinquième, puis le tiers, puis, au-delà d'un certain montant, la totalité. Mais on ne pourra pas priver de la totalité de son salaire ou de sa pension le redevable d'une amende, ce qui, sur le plan simplement humain, me semble absolument impossible à concevoir.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a décidé de s'en rapporter à la sagesse du Sénat. Si l'on saisit la totalité du fruit du travail ou d'une pension d'invalidité - compte tenu de l'augmentation du tarif des amendes - il peut effectivement se poser un problème très pénible.

M. Jacques Eberhard. C'est le moins qu'on puisse dire !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement. Je tiens à indiquer pourquoi.

Les dispositions législatives que nous examinons ne peuvent pas faire échec aux règles d'ordre public relatives aux insaisissabilités. Cela rend, pour une part, l'amendement inutile.

De plus, cet amendement ne vise pas toutes les hypothèses, par exemple les indemnités journalières d'accident du travail. Il y a là, par conséquent, une source d'ambiguïtés. Surtout, les différents salaires ou prestations auxquels fait référence l'amendement obéissent à des règles d'insaisissabilité différentes.

Ainsi, les rentes d'accident du travail sont incessibles et insaisissables - article L. 460 du code de la sécurité sociale - à l'inverse des pensions d'invalidité ; mais ces dernières obéissent à des conditions et à des limites applicables à la saisie des salaires - article L. 359 du code de la sécurité sociale.

Telles sont les raisons pour lesquelles on ne peut pas vous suivre. Je comprends bien les motifs qui vous ont inspiré ; mais, dans certains cas, votre texte pourrait aller à l'encontre de ce que vous souhaitez.

M. le président. Monsieur Lederman, l'amendement est-il maintenu ?

M. Charles Ledermann. Je ne suis pas convaincu par les explications de M. le garde des sceaux.

Le texte que nous examinons aujourd'hui, qui intervient postérieurement aux textes cités par M. le garde des sceaux, est un texte formel, précis, qui ne fait aucune réserve. Dans ces conditions, je crains fort que la bonne volonté manifestée ici par M. le garde des sceaux ne soit pas suivie par les comptables du Trésor.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 60, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 65.

(L'article 65 est adopté.)

Articles 65 bis à 65 quinquies

M. le président. « Art. 65 bis. - Le deuxième alinéa (1°) de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1923 est abrogé. » - *(Adopté.)*

« Art. 65 ter. - L'article L. 6 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 6. - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5, ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction. » - *(Adopté.)*

« Art. 65 quater. - L'article L. 7 du code électoral est abrogé. » - *(Adopté.)*

« Art. 65 quinquies. - L'article 207 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises est ainsi rédigé :

« Art. 207. - Est puni des peines prévues par le deuxième alinéa de l'article 408 du code pénal tout administrateur, représentant des créanciers, liquidateur ou commissaire à l'exécution du plan qui :

« 1° A porté volontairement atteinte aux intérêts des créanciers ou du débiteur soit en utilisant à son profit des sommes perçues dans l'accomplissement de sa mission, soit en se faisant attribuer des avantages qu'il savait n'être pas dus ;

« 2° A fait, dans son intérêt, des pouvoirs dont il disposait un usage qu'il savait contraire aux intérêts des créanciers ou du débiteur.

« Est puni des mêmes peines tout administrateur, représentant des créanciers, liquidateur, commissaire à l'exécution du plan ou toute autre personne, à l'exception des contrôleurs et des représentants des salariés, qui, ayant participé à un titre quelconque à la procédure, se rend acquéreur pour son compte, directement ou indirectement, de biens du débiteur ou les utilise à son profit. La juridiction saisie prononce la nullité de l'acquisition et statue sur les dommages-intérêts qui seraient demandés. » - *(Adopté.)*

Article 65 sexies

M. le président. « Art. 65 sexies. - Au dernier alinéa du paragraphe III de l'article 29 de la loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, les mots : "1^{er} janvier 1986" sont remplacés par les mots : "1^{er} janvier 1987". »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 32, est présenté par M. Jolibois, au nom de la commission.

Le second, n° 61, est présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer l'article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission souhaite que l'on ne reporte pas encore une fois une date, qui résulte d'ailleurs d'un engagement pris lors du débat du 10 juin 1983, quand, à la suite des interventions de nos collègues Charles de Cuttoli et Marcel Rudloff, M. le garde des sceaux - j'ai relu le compte rendu des débats - avait déclaré :

« Le 1^{er} janvier 1986 - mais pas avant le 1^{er} janvier 1986 ! - vous aurez les copies des pièces qui constituent un instrument absolument indispensable ».

Cet engagement a été pris devant nous. La commission ne veut pas que soit encore repoussée d'un an cette date. C'est la raison pour laquelle elle demande au Sénat de supprimer l'article 65 sexies.

M. le président. La parole est à M. Lederman, pour présenter l'amendement n° 61.

M. Charles Lederman. Je n'ai rien à ajouter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements identiques ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il ne s'agit pas d'une initiative du Gouvernement. Celui-ci se fait l'écho de la demande très instante des associations professionnelles - syndicats de fonctionnaires, syndicats autonomes, C.F.D.T. et F.O. - qui se sont très vivement émues de la mise en œuvre au 1^{er} janvier 1986 de cette disposition sur laquelle on avait beaucoup insisté au cours de débats antérieurs ; j'y avais alors souscrit parce que j'en concevais l'intérêt, tout en mesurant les charges que cela allait entraîner pour les juridictions.

J'ai sous les yeux une lettre qui m'a été adressée par l'association française des magistrats chargés de l'instruction - dont vous avez sûrement eu connaissance - dans laquelle il est dit expressément qu'il ne paraît pas possible aux greffes de faire face dans l'immédiat à cette surcharge de travail.

Cette disposition, je le conçois, a un intérêt direct pour les avocats. Mais les progrès informatiques que nous réalisons permettent de dire que c'est au cours de l'année 1986 que se situera le virage ; nous aurons alors des moyens suffisants.

Par conséquent, je demande, comme je l'ai fait à l'Assemblée nationale, avec regret, mais dans l'intérêt du fonctionnement des juridictions, de surseoir jusqu'au 1^{er} janvier 1987.

Je me fais l'écho, je le répète, des syndicats de fonctionnaires et des syndicats de magistrats, qui s'inquiètent d'une réalité que vous connaissez d'ailleurs parfaitement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix les amendements identiques nos 32 et 61, repoussés par le Gouvernement.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 65 *sexies* est supprimé.

Articles additionnels après l'article 65 *sexies*

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 62, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, tend, après l'article 65 *sexies*, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Le début du deuxième alinéa de l'article 502 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« Elle doit être signée par le greffier et l'appelant lui-même, ou par un avocat postulant ou multipostulant près la juridiction qui a statué, ... (le reste de l'alinéa sans changement). »

Le second, n° 33 rectifié, déposé par M. Jolibois, au nom de la commission, vise, après l'article 65 *sexies*, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 502 du code de procédure pénale, après les mots : "près la juridiction qui a statué" sont ajoutés les mots : "ou par un avocat". »

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 62.

M. Charles Lederman. Ces deux amendements répondant au même souci, je retire celui que j'ai déposé au profit de celui de la commission, dont la rédaction est meilleure.

M. le président. L'amendement n° 62 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 33 rectifié.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il s'agit, en quelque sorte, d'un amendement de coordination. Depuis qu'ont été unifiées les professions d'avocat et d'avoué, il y avait nécessité de préciser que les avocats ont la possibilité d'intenter des recours. Tel est l'objet de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Accord !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 33 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 65 *sexies*.

Articles 66 et 66 bis

M. le président. « Art. 66. - Toute référence faite dans les textes en vigueur à l'amende pénale fixe doit désormais être entendue comme faite à l'amende forfaitaire majorée. » - *(Adopté.)*

« Art. 66 bis. - Sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte les articles 43-3-1 à 43-3-5 du code pénal, les articles 747-1 à 747-7 du code de procédure pénale ainsi que l'article 50 de la présente loi. » - *(Adopté.)*

Articles additionnels avant l'article 67

M. le président. Par amendement n° 80, le Gouvernement propose, avant l'article 67, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est ajouté à l'article 43-10 du code pénal les dispositions suivantes :

« La détention ainsi subie est soumise au régime des peines d'emprisonnement. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Cet amendement a pour unique objet d'apporter une précision en ce qui concerne le régime de la détention applicable en cas de défaut de paiement de l'amende prononcée sous la forme de jours-amende.

La référence au « régime des peines d'emprisonnement » lève toute ambiguïté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 80, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 67.

Par amendement n° 82, le Gouvernement propose, avant l'article 67, d'insérer un deuxième article additionnel ainsi rédigé :

« L'article L. 5 du code des postes et télécommunications est rédigé ainsi qu'il suit :

« Art. L. 5. - L'administration des postes et télécommunications communique aux autorités judiciaires qui en font la demande en matière pénale, au service des contributions directes ainsi qu'au régisseur du service de la redevance de l'audiovisuel les changements de domicile dont elle a connaissance. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit, là encore, de pallier une carence particulièrement regrettable.

Les autorités judiciaires, lorsqu'elles citent un prévenu ou lorsqu'elles notifient une décision pénale, se voient fréquemment opposer le changement de domicile de l'intéressé. Or, en l'état actuel de l'article L. 5 du code des P.T.T., la justice ne peut avoir communication de la nouvelle adresse par l'administration postale, même si celle-ci la connaît. C'est pour mettre fin à cette situation que le Gouvernement vous propose l'amendement n° 82.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 82, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, avant l'article 67.

Par amendement n° 83, le Gouvernement propose, avant l'article 67, d'insérer un troisième article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré dans le chapitre II de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, relative à l'enfance délinquante, un article 12 nouveau ainsi rédigé :

« Art. 12. - Le service de l'éducation surveillée compétent établit, à la demande du procureur de la République, du juge des enfants ou de la juridiction d'instruction, un rapport écrit contenant tous renseignements utiles sur la situation du mineur ainsi qu'une proposition éducative.

« Lorsqu'il est fait application de l'article 5, ce service est obligatoirement saisi, avant toute réquisition ou décision de placement en détention provisoire du mineur.

« Le rapport prévu au premier alinéa est joint à la procédure. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit ici de généraliser la pratique extrêmement utile des permanences éducatives. S'agissant des mineurs, il est tout à fait nécessaire

que les magistrats qui ont à instruire possèdent tous les éléments leur permettant d'apprécier à la fois la situation personnelle, familiale et sociale du jeune mineur et puissent également disposer de renseignements sur les solutions éducatives qui peuvent immédiatement être mises en place, tel un placement dans un établissement ou dans une famille d'accueil.

C'est à cette fin que l'éducation surveillée a progressivement mis en place auprès des tribunaux pour enfants des permanences éducatives dont les propositions ne limitent pas bien évidemment la liberté des juges, mais leur permettent, au contraire, d'éclairer leur choix.

Ces permanences éducatives ont contribué à réduire sensiblement, ces dernières années, le nombre des mineurs placés en détention provisoire. Ainsi, depuis le début de l'année 1985, notamment grâce à l'utilisation des permanences éducatives, qui fournissent les premiers renseignements et offrent une solution alternative à la détention provisoire, on observe une diminution de l'ordre de 12 p. 100 du nombre des mandats de dépôt.

C'est pour consacrer l'existence de cette pratique dans la loi et affirmer le caractère obligatoire de l'intervention du service de l'éducation surveillée que l'amendement est présenté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission est favorable à cet amendement, sous réserve d'une modification. Elle souhaiterait que le mot « saisi » soit remplacé par le mot « consulté ». En effet, le verbe « consulter » nous paraît préférable puisque c'est simplement un avis qui est demandé.

M. le président. Monsieur le garde des sceaux, acceptez-vous la proposition formulée par la commission ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement accepte de modifier son amendement dans le sens indiqué par M. le rapporteur.

M. le président. Dans l'amendement du Gouvernement, qui portera donc le n° 83 rectifié, le mot « saisi » est remplacé par le mot « consulté ».

La commission est favorable à cet amendement, que je vais mettre aux voix.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Si le service est « saisi », cela veut dire qu'il doit faire un rapport. S'il n'est que « consulté », le rapport n'est plus obligatoire. J'attire l'attention de la commission sur le fait que le terme « saisi » était celui qui convenait.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Nous verrons cela lors de la navette.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 83 rectifié, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, avant l'article 67.

Articles additionnels avant l'article 55 (suite)

M. le président. Nous en revenons à l'amendement n° 55, qui avait été précédemment réservé.

Présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, il tend, avant l'article 55, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 11 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante est rédigé comme suit :

« Art. 11. - Le mineur de moins de treize ans ne pourra être placé en détention provisoire.

« Le mineur âgé de plus de treize ans ne pourra être placé provisoirement dans une maison d'arrêt, soit par le juge des enfants, soit par le juge d'instruction, que si cette mesure paraît indispensable, ou encore s'il est impossible de prendre toute autre disposition. Toutefois, le mineur âgé de moins de seize ans ne pourra être détenu provisoirement que s'il y a présomption de crime et pour une durée n'excédant pas dix jours. Dans tous les

cas, le mineur sera retenu dans un quartier spécial ou, à défaut, dans un local spécial ; il sera, autant que possible, soumis à l'isolement de nuit. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Par cet amendement, nous voulons réaffirmer une position de principe de mon groupe face à la délinquance des mineurs.

La prison est un milieu criminogène par excellence et c'est, à notre avis, la moins bonne des solutions à apporter à la situation d'un mineur délinquant. Le passage en milieu carcéral les marque à tout jamais. L'internement est une cause de récidive, une fois sur trois, de toute première importance où l'enfant intériorise des attitudes et des normes antisociales.

Non seulement l'amendement du jeune est très rare, mais le plus souvent la prison est un moyen de valorisation, d'identification au monde marginal et de rationalisation de la révolte, puis de la vengeance.

Enfin, la notion de protection de la société et de l'individu contre lui-même, argument invoqué pour prôner la mise à l'écart temporaire d'un jeune ayant commis un délit, est loin d'être convaincante. La récidive, la vengeance consécutive à l'emprisonnement démontrent bien l'erreur d'une telle optique. Plutôt que de responsabiliser le jeune, l'enfermement entraîne des réactions de passivité. Le milieu carcéral, hyperprotégé et autoritaire, engendre de tels comportements de régression que, bien souvent, le mineur, à la sortie, fait le maximum, inconsciemment souvent, pour retourner dans cet univers sécurisant de dépendance totale.

Il faut donc éviter au maximum la prison pour les jeunes de plus de treize ans et l'interdire totalement pour les jeunes de moins de treize ans et, bien sûr, développer parallèlement la prise en charge par les structures éducatives.

C'est d'ailleurs pour cela que nous avons déposé un amendement n° 56, que je vais retirer puisqu'il se trouve exaucé par le texte présenté par le Gouvernement, qui est plus complet et meilleur. Pour l'instant, pour tous ces motifs, je demande au Sénat d'adopter mon amendement n° 55.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission est très sensible à tous les problèmes qui concernent les mineurs. Elle a estimé qu'il s'agissait là d'un autre débat et qu'il n'était pas possible par cet amendement de traiter ce problème très vaste.

Dans un avenir plus ou moins proche, nous aurons ce débat et prendrons après mûre réflexion les dispositions législatives qui s'imposent. Il nous faudra alors traiter ce problème dans sa globalité, dans sa diversité et dans sa complexité.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission n'est pas, pour l'instant, favorable à l'amendement de M. Lederman.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je partage tout à fait les préoccupations qui ont été évoquées par M. Lederman. Depuis 1981, cela a été un des principaux axes de l'éducation surveillée que de tout mettre en œuvre pour que soit réduite, autant que faire se peut, la détention provisoire des mineurs. Nous avons réussi dans ce domaine puisque, je tiens à l'indiquer, la détention provisoire n'a pas cessé de diminuer depuis 1981, en particulier grâce aux permanences éducatives mises en place. Nous marquons dans ce domaine un progrès très net.

S'agissant de la définition nouvelle des conditions de détention provisoire des mineurs, il est certain que c'est un débat qui peut avoir lieu lors de la discussion d'un texte de droit pénal. Aujourd'hui, nous examinons un texte de procédure. Même si quelques adjonctions ont été proposées, elles n'avaient ni l'importance ni la gravité des problèmes très difficiles posés par la délinquance juvénile et la détention provisoire des mineurs, à laquelle nous sommes, je crois, tous hostiles en principe.

L'aménagement du principe appelle, en effet, une réflexion et une mise au point qui ne peuvent être faites à cet instant et dans le cadre de ce débat. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement rejoint la position de la commission des lois.

M. le président. Monsieur Lederman, l'amendement n° 55 est-il maintenu ?

M. Charles Lederman. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 55, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Nous en venons maintenant à l'amendement n° 56, qui avait été également réservé précédemment.
Par cet amendement, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant l'article 55, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« La saisine du service d'éducation surveillée est obligatoire pour tout mineur déferé non placé en détention. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 56 est retiré.

Article 67

M. le président. « Art. 67. - La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1986. »

Par amendement n° 84 rectifié, le Gouvernement propose de rédiger comme suit cet article :

« Sous réserve des dispositions de l'article 65 *quinquies* qui est d'application immédiate, la présente loi entrera en vigueur le 1^{er} février 1986. Toutefois, les dispositions des articles 32, 46, 47, 51, 52, 53, 54 et 66 entreront en vigueur le 1^{er} octobre 1986. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Cet amendement a pour objet de moduler la date de mise en œuvre des dispositions du texte.

Il est tout à fait souhaitable que soit immédiatement applicable l'infraction de malversation, parce qu'elle comble un vide juridique. Il s'agit de l'article 65 *quinquies*.

En revanche, nous souhaitons que les autres simplifications apportées par ce texte, qui nécessitent une information des magistrats, des avocats et des justiciables et une diffusion d'imprimés nouveaux, n'entrent en vigueur qu'à compter du 1^{er} février 1986.

Enfin, nous désirons que soient différées au 1^{er} octobre 1986 certaines dispositions qui impliquent l'intervention de décrets en Conseil d'Etat : il s'agit des textes relatifs à la « contraventionnalisation » des délits routiers, de la simplification des procédures en matière contraventionnelle et de la fixation du nombre des suppléants pour les diverses cours d'assises.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 84 rectifié, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 67 est ainsi rédigé.

Intitulé du projet de loi

M. le président. Par amendement n° 34, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

« Projet de loi portant diverses modifications du code de procédure pénale. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. La commission a estimé souhaitable de modifier l'intitulé du projet de loi, compte tenu de la diversité des dispositions qu'il comporte. Je m'en suis déjà expliqué lors de la discussion générale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 34, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du projet de loi est ainsi rédigé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous considérons que ce projet de loi porte effectivement simplification des procédures pénales et, en tout cas, amélioration. Ce dernier terme aurait d'ailleurs pu être mentionné dans l'intitulé de ce texte, qui contient de très bonnes dispositions.

Mais si le Sénat a apporté quelques améliorations, il a également procédé à certaines modifications qui nous paraissent regrettables. Néanmoins, nous ne voterons pas contre l'ensemble du projet, parce qu'il nous paraît positif. Le groupe socialiste s'abstiendra donc.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute suspendre ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures trente (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures vingt, est reprise à vingt-deux heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

7

**REPRESENTATION A UN ORGANISME
EXTRAPARLEMENTAIRE**

M. le président. J'informe le Sénat que M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants, deux titulaires et quatre suppléants, au sein de la commission consultative des fréquences.

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires culturelles à présenter ses candidatures.

8

**DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT
Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 454, 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la dotation globale de fonctionnement. (Rapports n° 1 [1985-1986] et n° 6 [1985-1986]).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en instituant la dotation globale de fonctionnement, le législateur de 1979 a commencé à transformer les mécanismes d'aide de l'Etat aux collectivités locales.

La loi de 1979 a ainsi posé le premier jalon de la globalisation de l'aide de l'Etat aux collectivités locales. Elle a permis le passage d'un système d'aides reposant essentiellement sur des versements représentatifs d'impôts locaux à un concours globalisé permettant de faire bénéficier les collectivités locales de cet impôt moderne qu'est la T.V.A.

Toutefois, le législateur n'avait prévu la mise en œuvre de cette législation que jusqu'au 31 décembre de l'année en cours. Le moment est donc impérativement venu de réfléchir à l'expérience de la dotation globale de fonctionnement et aux modifications à lui apporter avant de la reconduire.

Je voudrais souligner, d'abord, que jamais une réforme, dans le domaine des finances locales, n'a été préparée par le Gouvernement en liaison aussi étroite avec l'ensemble des associations représentatives des élus locaux et le comité des finances locales. Celui-ci a délibéré à trois reprises sur le projet de réforme. Toutes les associations d'élus ont été saisies par le ministère, reçues au ministère préalablement à chacune de ces délibérations.

Il n'est donc pas surprenant que l'Assemblée nationale ait accueilli favorablement le projet de loi initial, qui a été adopté sous réserve de quelques modifications, qui ont d'ailleurs contribué à l'améliorer et auxquelles le Gouvernement s'est rallié.

Depuis lors, de nouvelles réunions de concertation ont eu lieu pour étudier les conséquences de ces amendements et analyser les corrections supplémentaires à apporter. Ces réunions ont été particulièrement positives et elles justifient un certain nombre d'amendements que je suis conduit à déposer devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs.

J'ai, bien entendu, pris connaissance des conclusions générales de vos commissions ainsi que de leurs observations particulières. Mais, avant d'entrer dans le détail de leur discussion, je voudrais, d'abord, exposer les principes généraux de la réforme que le Gouvernement vous propose.

Cette réforme se fonde sur quelques constats.

Elle se fonde, tout d'abord, sur un bilan : le bilan de sept années de mise en œuvre de la dotation globale de fonctionnement, qui doit être apprécié au regard des objectifs que le législateur s'était fixés à l'époque.

Le premier objectif poursuivi était de garantir une progression satisfaisante de la dotation instituée, en indexant son évolution sur un impôt moderne, la T.V.A. Cet objectif a été atteint.

Le deuxième objectif était d'aménager une transition entre le système du versement représentatif de la taxe sur les salaires - V.R.T.S. - et celui de la D.G.F., de façon à éviter tout bouleversement dans l'équilibre des budgets locaux. L'instauration au sein de la dotation globale d'une dotation forfaitaire, répartie en proportion des attributions perçues antérieurement au titre du V.R.T.S., répondait à cette préoccupation.

De fait, en dépit de la diminution régulière de la part de la dotation forfaitaire dans la dotation globale, le poids de cette dotation, et donc du passé qu'elle reflète, reste important.

Cette situation explique, dans une large mesure, que le troisième objectif poursuivi, à savoir celui d'une redistribution des ressources entre collectivités locales, n'ait été que très partiellement atteint. Cette redistribution est restée modeste. Les effets péréquateurs de la dotation, répartie en fonction du potentiel fiscal de chaque collectivité, n'ont pu que faiblement contrebalancer les effets contraires de la dotation forfaitaire.

C'est sur la base de ces réflexions et de ces objectifs anciens, et partiellement atteints pour certains d'entre eux, que se fondent les grandes orientations retenues dans le projet de loi qui vous est présenté.

La réflexion menée par le Gouvernement ainsi que la concertation ouverte avec les associations d'élus ont permis d'aboutir à un certain nombre de dispositions essentielles du projet.

Dans leur présentation, je voudrais distinguer, car ces questions sont tout à fait différentes, le problème des règles de détermination du montant total de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, les mécanismes de répartition de cette dotation, d'autre part.

Tout d'abord, la détermination de la masse à répartir.

La D.G.F. reste une ressource indexée sur l'évolution du produit net de la T.V.A. Certains auraient souhaité - je le sais - une indexation sur d'autres grandeurs.

L'institution de la D.G.F. a eu pour objet de pallier l'impossibilité de transférer aux 36 000 communes françaises un impôt d'Etat évolutif. A la place, il a été décidé, en 1979, de verser aux collectivités locales une fraction des ressources de l'Etat. L'impôt sur la consommation qu'est la T.V.A. a été retenu en raison de sa croissance régulière.

Cette indexation semble difficilement contestable. En tout état de cause, l'Etat ne peut abandonner aux collectivités locales que ce qu'il perçoit effectivement et ne peut faire croître les transferts que pour autant que ses recettes augmentent dans les mêmes proportions.

De fait, depuis 1981, le rythme de progression de la D.G.F. a toujours été supérieur à l'inflation, même si, c'est vrai, l'écart entre ces deux variables, qui a atteint 1 p. 100 en 1984, a eu tendance à se réduire depuis quelques années.

Par ailleurs, la D.G.F. continuera de faire l'objet de régularisations en fin d'exercice dans deux hypothèses : si le produit net de la T.V.A. constaté au cours de l'année est supérieur à la prévision effectuée lors du vote de la loi de finances pour déterminer le montant de la D.G.F. ; si l'indice 334 majoré de la fonction publique a progressé plus rapidement que le produit net de la T.V.A.

Le présent projet de loi, dans sa rédaction initialement soumise à l'Assemblée nationale, prévoyait une modification de ce régime. Le Gouvernement souhaitait, en effet, indexer de façon systématique l'évolution annuelle de la D.G.F. sur le produit effectif de la T.V.A., y compris dans le cas où celui-ci serait inférieur au produit prévisionnel. Un mécanisme de régularisation négative par imputation sur la D.G.F. reçue par les collectivités au titre de l'exercice suivant avait donc été prévu.

L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition et le Gouvernement n'a pas souhaité la réintroduire dans le projet de loi qui vous est soumis. Les règles de détermination du montant à répartir ne seront donc pas modifiées dans l'état actuel du projet.

J'en viens aux nouveaux mécanismes de répartition de la D.G.F.

Le bilan que j'ai dressé voilà un instant, et qui est développé dans un rapport détaillé transmis au Parlement, permet de dégager quelques orientations simples qui, pour la plupart, ont recueilli l'adhésion du comité des finances locales au cours de ses séances de mai et de juin derniers.

L'orientation qui a été retenue résulte très directement de l'une des constatations faites sur l'évolution de la D.G.F. depuis 1979. Cette évolution montre qu'il y a eu de moins en moins d'écart entre la progression minimale garantie et la progression moyenne de la dotation globale, ce qui, naturellement, a réduit la part disponible pour la péréquation.

Parallèlement, l'heureuse diminution du taux de l'inflation a permis que la garantie minimale apporte par rapport à l'inflation une couverture supérieure à ce qu'elle était antérieurement. Aussi convient-il de revoir les mécanismes de garantie en vue de disposer d'une marge suffisante de redistribution entre communes.

Là encore, le texte initial présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale prévoyait que chaque collectivité locale se verrait attribuer une garantie de progression minimale égale à la moitié de la progression de la D.G.F., étant admis que, si le taux de progression de celui-ci dépassait 10 p. 100, la garantie serait plafonnée à 5 p. 100, comme dans le système actuel.

L'Assemblée nationale, souhaitant renforcer l'effet des mécanismes de péréquation de la dotation, a modifié le projet de loi présenté par le Gouvernement en limitant la garantie de progression minimale à 40 p. 100 de la progression de la D.G.F. En outre, dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, c'est lorsque la progression de la D.G.F. dépassera 12,5 p. 100 que la garantie sera plafonnée à 5 p. 100.

Je n'ai pas estimé nécessaire de m'opposer à cet amendement à ce point du débat. Mais je serai attentif à vos avis en ce domaine.

En fait, c'est sur la dotation globale de fonctionnement des communes que porte l'essentiel des innovations introduites par le projet de loi. Je les exposerai rapidement devant vous. Celles-ci ont pour objectif de rendre plus équitable la répartition de cette dotation en prenant mieux en compte la population de la commune et les charges spécifiques que supportent certaines collectivités.

Première modification importante, la dotation forfaitaire sera remplacée par une dotation de base modulée en fonction de la taille des communes.

Parce que la dotation forfaitaire traduit le poids de la richesse passée et induit des écarts assez forts entre les grandes et les petites communes, il est apparu souhaitable de la remplacer par une dotation calculée par habitant et dont le montant sera modulé selon la taille des communes.

Cela correspond à l'idée que les collectivités locales supportent des charges fixes, liées au nombre d'habitants, et qu'il existe un lien évident entre les dépenses des collectivités locales et leur population.

Il convient d'ailleurs de relever que la population est un critère facilement mesurable et dont l'évolution peut être prise en compte de façon régulière et quasi continue et plus satisfaisante qu'actuellement.

Ce dispositif permettra de prendre en compte les mouvements de population. C'est important parce que les derniers recensements de l'I.N.S.E.E. ont montré que les Français souhaitent vivre davantage dans des communes, petites ou moyennes, souvent à la périphérie des grandes villes. Ils doivent pouvoir y trouver les services qu'ils sont en droit d'attendre.

La création de cette dotation permettra de supprimer, en les intégrant en son sein, toute une série de versements et concours particuliers qui sont liés à la population : minimum garanti par habitant, accroissement de population, dotation de fonctionnement minimale par habitant. Cette mesure constitue donc à elle seule un facteur important de simplification de la D.G.F.

Deuxième modification : les mécanismes de répartition de la dotation de péréquation seront renouvelés.

Actuellement, la dotation de péréquation se compose de deux sous-dotations, l'une répartie en fonction du potentiel fiscal, l'autre au prorata des impôts sur les ménages.

La nouvelle dotation de péréquation est profondément modifiée et permettra une meilleure prise en compte de la capacité fiscale réelle des communes.

En premier lieu, et conformément à ce qu'a souhaité le comité des finances locales, il est proposé de substituer aux deux actuelles dotations une dotation combinant le potentiel fiscal et l'effort fiscal, de manière à aider en priorité les communes qui, soit ne disposent pas d'une richesse fiscale élevée, mesurée par leur potentiel fiscal, soit ont déjà largement fait appel à leurs ressources propres, appel mesuré par le coefficient d'effort fiscal.

Toutefois, pour ne pas créer une incitation à une augmentation excessive de la pression fiscale, un mécanisme d'écrêtement de la hausse annuelle de la pression fiscale est mis en place.

En second lieu, une nouvelle fraction de la dotation de péréquation est créée. Cette fraction est destinée à tenir compte de l'insuffisance des revenus par habitant.

Le Gouvernement avait initialement prévu d'intégrer cette dotation dans la dotation de compensation. L'Assemblée nationale a toutefois exprimé, à juste titre, me semble-t-il, que la compensation de l'insuffisance du revenu par habitant relève plus de la péréquation des richesses entre collectivités que de la prise en compte de situations particulières.

Troisième innovation - j'en ai dit un mot à l'instant : une dotation de compensation permettra de prendre en compte un certain nombre de charges et de situations particulières.

Cette nouvelle dotation sera fondée sur des critères significatifs des besoins des différentes communes : longueur de la voirie communale, nombre d'enfants scolarisables et nombre de logements sociaux locatifs. Elle permettra ainsi de prendre en compte directement des situations qui conduisent certaines communes à supporter des charges importantes.

En dehors de cette dotation nouvelle applicable à toutes les communes, un certain nombre de situations spécifiques continueront d'être prises en compte dans le cadre de concours particuliers - permanents syndicaux, communes touristiques et thermales, villes centres d'agglomération.

Enfin, quatrième élément important de cette réforme : la mise en place du nouveau système sera progressive.

Le projet de loi initial prévoyait que la mise en œuvre du nouveau système s'échelonne sur dix ans. Ce délai a été réduit à cinq ans par l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement n'est pas défavorable à cette accélération qui, à mon avis, renforce les effets bénéfiques qu'il escompte de la mise en œuvre de la loi. Il en mesure cependant les incidences potentielles et estime que cette durée doit être fixée en liaison étroite avec le niveau de la progression minimale garantie retenue par ailleurs.

Ainsi, en 1986, la D.G.F. de chaque commune comprendrait deux fractions : la première égale à 80 p. 100 des sommes reçues en 1985 au titre de la D.G.F. ; la seconde résultant de l'application aux ressources disponibles au niveau national, après versement de la première fraction, des nouvelles règles de répartition. Les années suivantes, la fraction de la D.G.F. répartie au prorata de la D.G.F. reçue

en 1985 diminuerait annuellement d'une vingtaine de points de sorte que l'application intégrale du dispositif aurait lieu à partir de 1990.

J'évoquerai maintenant la D.G.F. des départements et la situation des collectivités d'outre-mer.

La répartition actuelle de la D.G.F. des départements ne soulève pas les mêmes critiques que celle des communes. Elle aboutit à des effets strictement inverses : l'aide de l'Etat par habitant est d'autant plus forte que les départements sont petits. Elle paraît de ce fait plus juste et plus adaptée.

Par ailleurs, toute application aux départements de la réforme envisagée pour les communes - une réforme analogue - aboutirait à un bouleversement complet des répartitions financières. Il est donc proposé de reconduire le système actuel sous réserve d'aménagements très limités. Ce n'est que dans quelques années qu'il sera possible de mesurer les effets des transferts de compétences sur la situation relative des départements et, éventuellement, d'en tenir compte dans les mécanismes de répartition de la D.G.F., notamment en élargissant la notion de potentiel fiscal au niveau des impôts transférés.

Enfin, je rappelle que ce projet de loi traduit le nécessaire effort de solidarité en faveur des départements et territoires d'outre-mer, auxquels le Gouvernement attache une grande importance.

Cette politique se traduit par l'existence de mécanismes de répartition de la D.G.F., spécifiques aux collectivités d'outre-mer, tels que l'affectation de quotes-parts majorées de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers au profit de ces collectivités.

En vertu de ces règles, si le système proposé est retenu, les dotations que recevront les communes des territoires et départements d'outre-mer augmenteront de 12,1 p. 100 en 1986 tandis que les dotations des départements d'outre-mer et de Mayotte augmenteront de 12,9 p. 100.

Cette forte croissance correspond, à mon avis, à une nécessaire remise à niveau des moyens financiers des collectivités publiques des territoires et départements d'outre-mer.

J'évoquerai maintenant les quelques amendements nouveaux que le Gouvernement défendra devant le Sénat.

Si la plupart de ces amendements ont un caractère purement rédactionnel et sont la conséquence de modifications introduites en première lecture à l'Assemblée nationale, deux d'entre eux méritent une attention particulière. Ils sont directement issus de la concertation menée cet été après le vote de l'Assemblée nationale.

Le premier amendement concerne la dotation particulière destinée aux villes centres d'agglomération. Le projet de loi déposé prévoit une modification des critères de sélection afin d'étendre le bénéfice de la dotation aux villes qui, sans constituer le centre principal ou secondaire d'une agglomération ou sans avoir une périphérie urbanisée, n'en représentent pas moins un pôle d'attraction au sein du département. Nous connaissons tous des situations de ce genre.

Cet objectif a conduit à prévoir l'éligibilité à la dotation particulière des villes dont la population représente au moins 10 p. cent de la population du département ainsi que celles dont la population est supérieure à 100 000 habitants.

Il n'en reste pas moins que, malgré ces dispositions, un certain nombre de communes chefs-lieux de département demeurent toujours exclues du bénéfice de la dotation alors qu'elles constituent indiscutablement des pôles d'attraction administratifs et économiques au sein de leurs départements et supportent de ce fait des charges particulières.

L'amendement que le Gouvernement présentera sur le concours particulier aux villes-centres est destiné à combler cette lacune en étendant le bénéfice à toutes les communes chefs-lieux de département.

Le second amendement que je souhaiterais évoquer concerne les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre.

Cet amendement vise, en premier lieu, à étendre les attributions du comité des finances locales en ce qui concerne la dotation des groupements de communes à fiscalité propre. Il incombera à ce comité, non seulement de fixer le montant total des sommes affectées à cette dotation - ce que prévoit déjà le projet de loi - mais aussi de fixer, préalablement à cette répartition, le montant global des ressources affectées, d'une part, aux districts à fiscalité propre et, d'autre part, aux communautés urbaines. Cette précision permettra de donner

une plus grande souplesse à la répartition de la D.G.F. et une plus grande capacité d'adaptation à l'évolution future des formes de coopération intercommunale.

En second lieu, il est apparu souhaitable de prendre en compte, comme pour les communes, dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale des groupements, le produit de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères en plus du produit des quatre taxes directes locales, afin de refléter plus exactement le degré effectif d'intégration du groupement.

Enfin, l'amendement tend à fixer dans la loi l'importance des sommes affectées respectivement à la dotation de base et à la dotation de péréquation de chacune des deux catégories de groupements de communes bénéficiaires de la D.G.F.

En définitive, cette réforme, tenant compte de nombreuses discussions, de longues concertations, d'un premier débat à l'Assemblée nationale, de réflexions, de nouvelles modifications à la lumière des travaux de cet été, devrait permettre, me semble-t-il, dans le cadre de mécanismes rénovés, de mieux répondre aux besoins des collectivités locales et de poursuivre l'effort de redistribution au profit des moins favorisées d'entre elles, sans pour autant bouleverser les dotations reçues par chaque commune, car l'adaptation ne se fera que très progressivement. Je souhaite que le débat parlementaire soit l'occasion de progresser encore dans cette voie.

La réforme de la D.G.F. constitue en effet un élément important de la redéfinition des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Cette redéfinition représente un volet important de la politique de décentralisation engagée depuis mai 1981. Après la suppression des tutelles, le transfert des compétences et la création de la fonction publique territoriale, il vous est demandé aujourd'hui d'engager la rénovation des concours de l'Etat aux collectivités locales (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - M. Louis Brives applaudit également).

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

M. René Monory, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes réunis ce soir pour examiner le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement puisque, comme vous le savez, la loi en vigueur prend fin le 31 décembre 1985.

«Ce projet de loi est déclaré, une fois de plus, d'urgence. Je le regrette un peu, car il ne donnera lieu qu'à une seule lecture dans chacune des assemblées avant la réunion d'une commission mixte paritaire. Ainsi, seulement sept députés auront à connaître du travail du Sénat. Je le regrette d'autant plus que l'Assemblée nationale a travaillé en juin dernier sur ce sujet avec une rapidité que l'on peut sans critique estimer excessive. Déposé le 19 juin, le texte a été examiné en commission le 27 et voté en séance publique le 29. Dix jours en tout, ce n'est pas beaucoup pour un projet de cette nature.

Je crains que ce texte adopté dans la hâte ne suscite, comme la législation relative à la dotation globale d'équipement, des textes rectificatifs qu'il faudra adopter ensuite, au coup par coup. Ce n'est pas de bonne méthode et notre commission estime nécessaire d'inviter le Sénat à faire preuve d'une prudence redoublée dans ce domaine complexe, eu égard à l'importance financière de la dotation globale de fonctionnement, soit 69,2 milliards de francs pour 1986.

La loi, cependant, nous fait obligation de réviser la législation relative à la dotation globale de fonctionnement dès la fin de cette année. En effet, l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980 a fixé au 1^{er} janvier 1986 le terme de l'application de la législation relative à cette dotation actuellement en vigueur. Cet article 22 était sage et l'expérience a montré que, sur divers points, le système était perfectible.

J'ai tenté, dans mon rapport écrit, de brosser un aperçu historique de la D.G.F. et d'en dresser un bilan financier depuis 1979, par rapport à l'ancien système du versement représentatifs de la taxe sur les salaires et au regard de l'évolution de la fiscalité locale.

Cet historique et ce bilan appellent, de la part de votre commission, une première conclusion : la D.G.F. a eu un rôle positif dans l'ensemble. Elle a été en grande partie préservée des effets de l'inflation et de la régression économique. Avec 66 milliards de francs en 1985 et 69,2 milliards

de francs prévus en 1986, elle représente un élément décisif des ressources locales. Par conséquent, le législateur de 1979-1980 avait bien travaillé et je voudrais rendre hommage à mon collègue M. Raybaud qui, à l'époque, avait rapporté la position de la commission des finances.

Face à ces résultats globalement positifs, trois critiques principales étaient adressées au système de la dotation globale de fonctionnement qui, presque toutes - il faut le souligner - concernent la D.G.F. des communes : le système était un peu trop complexe, notamment en ce qui concerne les concours particuliers ; la part réservée à la péréquation tendait peu à peu à s'amenuiser en raison du poids de la garantie minimale de progression ; enfin, la référence aux impôts des ménages pour la péréquation non seulement était assez injuste, mais incitait à l'alourdissement des prélèvements obligatoires. D'ailleurs, dans le texte qui nous est proposé, se profilent encore, sur ce point, quelques menaces à l'horizon.

L'occasion fournie par l'article 22 de la loi de 1980 devait donc permettre d'atteindre le quadruple objectif de simplicité, de péréquation, d'équité et de neutralité fiscale. L'exposé des motifs du projet de loi et les déclarations du Gouvernement à l'Assemblée nationale plaident en ce sens.

Dans cette perspective, le projet de loi est - partiellement au moins - le fruit d'une concertation entre le Gouvernement et le comité des finances locales présidé par notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade et auquel appartiennent également plusieurs membres de notre commission. Mais cette concertation a été interrompue en juin, à la suite du dépôt du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui portait atteinte aux modalités de régularisation de la dotation. La disposition faisant grief est devenue, depuis, l'article 29 de la loi du 11 juillet 1985. Vous savez que cela avait donné lieu, à l'époque, à une forte discussion.

Par ailleurs, je dois reconnaître que M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation a témoigné sur ce texte - il l'a dit tout à l'heure - d'un souci d'information du Parlement et je lui rends hommage de m'avoir fait tenir, dès le mois de juillet, tous les éléments de documentation nécessaires à l'établissement de mon rapport.

Je voudrais maintenant évoquer le contenu du projet et indiquer les variations par rapport à l'ancien texte.

Premièrement, on remplace la dotation forfaitaire par une dotation de capitation par habitant, hiérarchisée par strate de population, dite « dotation de base ».

Deuxièmement, on aménage la dotation de péréquation en deux fractions : la première répartie au prorata de l'inégalité des ressources fiscales, mesurée à travers le potentiel fiscal et l'effort fiscal, c'est-à-dire la propension à exploiter le potentiel fiscal ; la seconde destinée à tenir compte des insuffisances de revenu par habitant.

Troisièmement, on crée une dotation de compensation assise sur des critères objectifs : nombre d'enfants domiciliés, longueur de voirie publique, parc des logements sociaux locatifs.

Quatrièmement, on simplifie le système des concours particuliers en ne gardant que la dotation des communes touristiques et thermales ; le concours « communes centres », légèrement aménagé ; le concours « permanents syndicaux » et la dotation de « fonctionnement du comité des finances locales ».

Cinquièmement, on ramène de 4 p. 100 en 1985 à 40 p. 100 du taux de progression annuel de la D.G.F. le taux de la garantie minimale de progression, soit moins de 2 p. 100 en 1986. C'est un point sur lequel nous aurons sûrement l'occasion de nous expliquer au moment de la discussion des articles.

Sixièmement, on étale l'entrée en vigueur du nouveau système sur cinq ans. Le Gouvernement avait proposé dix ans ; là encore, nous reviendrons sur ce point lors de la discussion des amendements.

Tel est, pour l'essentiel, le contenu de ce texte. D'après les simulations qui nous ont été communiquées - j'émets toute réserve, car vous connaissez les exemples douloureux du passé qui, notamment en matière de taxe professionnelle, nous ont montré combien il fallait se méfier des simulations - il semble acceptable. Cependant, on peut observer qu'il tend à améliorer le sort des communes périphériques des grandes villes à population en accroissement mais à faibles revenus ; à créer, à terme, un certain manque à gagner pour quelques grandes villes.

Je voudrais, à présent, retracer devant vous les principales caractéristiques de ce projet de loi.

D'abord, il s'agit d'un projet ambitieux puisque, avec ses quarante-deux articles, il aboutit à une refonte de l'ensemble des dispositions relatives à la D.G.F., y compris celle des départements.

L'article 22 de la loi de 1980 ne contraignait pas le Gouvernement à un tel exercice, et dans la mesure où la D.G.F. ne « marchait » pas trop mal, on aurait pu se borner à en proroger le régime en procédant à quelques petites retouches. Telle n'est pas la méthode qui a été suivie. Je regrette, pour ma part, que le Gouvernement ait succombé à la tentation de récrire le code des communes en changeant la numérotation des articles, ce qui rendra les comparaisons de textes difficiles pour les élus locaux. On est déjà loin de l'objectif de simplicité.

Ensuite, les règles d'abondement de la dotation ne sont pas modifiées. Il s'agit d'un point capital, auquel le comité des finances locales s'était montré particulièrement attaché. Mais j'attire l'attention du Sénat sur un fait important : il s'agit des règles actuelles, y compris l'article 29 de la loi du 11 juillet 1985 qui a modifié le système de régularisation par référence à l'indice de la fonction publique.

J'avoue avoir été tenté, à un certain moment, de présenter un amendement sur ce point, mais, au nom de la commission, je ne l'ai pas fait. Vous constaterez au cours de la discussion qu'un certain nombre d'amendements ont été déposés par des collègues désireux de revenir sur cette modification qui, je le rappelle, avait suscité bien des difficultés et bien des regrets de la part des sénateurs au mois de juin dernier. J'ajoute qu'il était difficile pour la commission des finances de présenter un amendement de cette nature qui pouvait tomber, si le ministre l'invoquait, sous le coup de l'article 40.

Notre commission des finances a souhaité également, monsieur le ministre, attirer votre attention sur les distorsions existant entre l'évolution des recettes de T.V.A. et celle des recettes de la D.G.F. Il semble qu'en se retranchant derrière la notion de « T.V.A. à législation constante », qu'avait introduite la loi de finances pour 1978, le Gouvernement tente de minorer l'effet de cette indexation. Là se pose un problème : alors que les recettes de T.V.A. augmentent, la D.G.F. croît moins vite. C'est légal en apparence, mais est-ce légitime ?

C'est une question que je me suis beaucoup posée, monsieur le ministre. Il me semble que, depuis 1981, cette interprétation constante de la législation a constitué - je mesure mes mots - un certain détournement.

En effet, dans le passé - je sais de quoi je parle - lorsque le taux de T.V.A. changeait - certes, avant 1978, la loi ne le permettait pas - on n'était pas tenté de dire : « on a augmenté tel ou tel taux, mais on n'en tiendra pas compte dans la répartition aux collectivités locales. »

Or, à partir de 1981, et à plusieurs reprises - soit lorsque les taux ont changé, soit lorsque la taxe sur l'essence a augmenté et que l'on a considéré que la T.V.A. progressait au prorata - on a fait abstraction des sommes nouvelles ainsi collectées au moment de faire la division ou la règle de trois.

C'est en partie la raison pour laquelle on observe une très grande distorsion entre la progression de la D.G.F. et celle de la T.V.A.

Certes, là encore, il n'est guère possible d'y remédier par des amendements, mais c'est un sujet sur lequel, au cours de la discussion, monsieur le ministre, vous aurez peut-être l'occasion de nous donner votre sentiment.

Troisième caractéristique de ce texte : il ne constitue qu'une simplification relative de la D.G.F. On passe - c'est vrai - de sept concours particuliers à quatre pour la D.G.F. des communes, avec la disparition du versement supplémentaire pour accroissement de population, du minimum garanti par habitant et de la dotation de fonctionnement minimale des communes de moins de 2 000 habitants.

En revanche, au système actuel des deux dotations - forfaitaire et péréquation - on substitue un système à trois dotations : base, péréquation et compensation.

Bien plus, au sein de la dotation de péréquation, une nouvelle fraction sera répartie en fonction du revenu par habitant. En outre, le rythme minimal de progression de la dotation est modifié au prix d'un calcul complexe.

Assurément, l'objectif de simplicité a été oublié en cours de route. Trois conséquences en résultent pour moi.

D'abord, la péréquation verra ses effets toujours aussi incertains dans la mesure où les études les plus poussées ont montré que, quels que soient les critères retenus, ils ont un caractère cumulatif en fonction du chiffre de la population. Il en est ainsi du nombre des enfants d'âge scolaire comme des logements sociaux.

Ensuite, parce que le passage d'un système à l'autre risque de provoquer, dans certains cas, des pertes de ressources qui seront très mal ressenties par les élus locaux même si elles restent marginales. Les auteurs du projet de loi et les députés en sont si conscients qu'ils ont cru bon d'étaler sur cinq ans - jusqu'en 1990 - l'entrée en vigueur du nouveau système, au prix d'un système de sortie « en sifflet » d'une complexité inégalée. Votre commission des finances estime prudent d'en rester au système progressif étalé sur dix années que le Gouvernement avait d'ailleurs proposé dans son texte initial.

Enfin, parce que le système proposé est si complexe qu'il repose sur les études de quelques spécialistes et, en définitive, sur le pouvoir réglementaire, ce qui ne va pas dans le sens de la décentralisation.

Quatrième et dernière caractéristique de ce projet de loi : la recherche de l'équité entre collectivités locales y reste illusoire.

Pour la D.G.F. des communes, on substitue une dotation de capitation par habitant, hiérarchisée par strate de population, à l'ancienne dotation forfaitaire. Mais, surtout, on substitue, pour la répartition de la dotation de péréquation, la notion d'effort fiscal - soit le rapport entre produit fiscal effectif et potentiel fiscal - à celle d'impôts sur les ménages.

L'idée est théoriquement séduisante. En fait, elle n'apportera pas d'amélioration : d'abord, parce que la taxe professionnelle n'est pas prise en compte dans le produit des impôts - c'est peut-être mieux comme cela, mais je sais que certains collègues ont regretté que tel ne soit pas le cas - ensuite, parce que le potentiel fiscal qui sert, lui aussi, au calcul de cet effort prend en compte les bases brutes des taxes locales et que ces bases, chacun le sait, ne correspondent plus à la réalité. D'ailleurs, notre collègue M. Descours Desacres aura l'occasion - j'en suis convaincu - de s'expliquer sur ce sujet.

En juin dernier, notre commission des finances avait proposé de procéder, à la suite du dépôt d'un amendement de M. Descours Desacres, à une révision générale des valeurs locatives foncières ou, à défaut, à une actualisation départementale. Je crois que cette idée était bonne. Elle aurait dû, selon notre commission, constituer un préalable à la mise en œuvre du nouveau système de D.G.F., les dispositions actuellement en vigueur pouvant être prorogées jusqu'au terme de la révision générale ou de l'actualisation. Ce n'est malheureusement pas la solution qui a été retenue, mais des amendements reviendront probablement sur cette question.

Pour la D.G.F. des départements, on se borne à un toilettage et à des extensions en faveur des territoires d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte. Ces dispositions n'ont pas appelé de commentaire au sein de la commission des finances.

Mais au terme de ce survol, je vous avouerai que la recherche de l'équité au travers de nouveaux critères - insuffisance du revenu par habitant, élèves scolarisés, logements sociaux - laisse votre commission assez sceptique.

Voilà, mes chers collègues, les principales caractéristiques de ce texte.

Pour conclure, je résumerai les principales observations qu'il a inspirées à votre commission : d'abord, il faut se fixer comme principe de favoriser une gestion rigoureuse des collectivités locales dans le sens d'une modération des prélèvements obligatoires ; ensuite, il faut aborder cette réforme avec la plus extrême prudence, compte tenu de l'importance des masses en cause - 69 200 millions de francs ; il faut également prendre acte de la concertation menée avec le comité des finances locales et de l'effort d'information témoigné par M. le ministre et éviter de modifier inconsidérément les modalités de répartition ; enfin, il faut émettre certaines réserves sur la complexité du système proposé qui va à l'encontre du principe même de la décentralisation et qui risque de favoriser l'expansion du pouvoir réglementaire et de provoquer, ponctuellement, des pertes de ressources.

La commission traduit ces observations dans une quinzaine d'amendements que nous examinerons. Ces amendements sont peu nombreux au regard d'un projet de loi qui comporte 42 articles.

Il s'agit d'un choix. Nous croyons qu'il serait périlleux pour le Sénat d'entrer dans le jeu des découpages et des pourcentages, qui ne peut, en définitive, que dresser les catégories de bénéficiaires les unes contre les autres.

La philosophie de ces amendements est donc simple. Premièrement, poser un préalable : l'exclusion hors de la D.G.F. de la dotation spéciale de compensation des charges relatives au logement des instituteurs - la commission des lois a d'ailleurs adopté la même attitude ; deuxièmement, étendre au secteur de l'accession à la propriété le critère du logement social qui sert pour la répartition de la dotation de compensation, car nous considérons que, pour une commune, qu'elle ait ou non développé l'accession à la propriété de caractère social, les frais de voirie ou autres sont aussi importants ; troisièmement, renforcer, dans la limite du possible, les pouvoirs du comité des finances locales ; quatrièmement, revenir au texte du Gouvernement, c'est-à-dire porter à dix ans le système d'entrée en vigueur, qui a été ramené à cinq ans par l'Assemblée nationale ; cinquièmement, maintenir le système d'un rapport annuel d'exécution sur l'ensemble du système de la D.G.F.

Telle est, schématiquement résumée en cinq points, la philosophie des amendements qui ont été adoptés par la commission des finances.

Sous réserve de ces amendements, elle donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui nous est soumis (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique*).

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes réunis pour parler de la rénovation de la dotation globale de fonctionnement qui a succédé à la taxe locale. Celle-ci a longtemps été une des ressources importantes des collectivités territoriales. Elle fut supprimée, voilà maintenant près de vingt ans, pour être remplacée par le versement représentatif de la taxe sur les salaires puis, en vertu des lois du 3 janvier 1979 et du 31 décembre 1980, par la dotation globale de fonctionnement. Le projet de loi relatif à cette dotation avait eu pour rapporteurs dans cette enceinte M. Raybaud et notre regretté collègue M. de Tinguy.

Cette dotation globale de fonctionnement avait eu pour objectif de permettre aux communes de bénéficier d'une part d'un grand impôt évolutif de l'Etat - M. le ministre l'a rappelé - puisque l'on ne pouvait pas attribuer aux communes une ressource d'une flexibilité comparable à celle de la taxe locale et qu'il convenait de faire participer les collectivités territoriales à l'évolution de l'économie nationale.

Cependant, malgré les qualités de cette loi, la dotation globale de fonctionnement a connu, au cours des années, un certain essoufflement dû, en partie, au ralentissement de l'expansion du produit intérieur brut. En effet, à partir du moment où l'on octroie aux communes une part de la taxe sur la valeur ajoutée, ce qui était considéré comme un plus en période d'expansion ne leur est plus aussi favorable en période de réduction générale de l'activité économique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la progression relative des ressources des collectivités territoriales diminue depuis quelques années.

A cela s'ajoutent d'ailleurs deux manipulations récentes. La première, assez sourde, étalée sur quelques années, et déjà dénoncée par M. le rapporteur de la commission des finances, consiste à donner une interprétation particulièrement stricte à la notion de législation constante. La seconde consiste à revenir *a posteriori* sur l'une des garanties que représentait l'indexation sur le traitement annuel des fonctionnaires afférent à l'indice 100. Chacun se souvient des débats qui ont eu lieu dans cette enceinte voilà quelques mois. Nous avons été unanimes, ou presque, à regretter, voire à dénoncer cette manipulation *a posteriori* (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*).

Par ailleurs, la dotation globale de fonctionnement a connu un certain émiettement par rapport à sa logique, au départ unitaire. Cela a été la conséquence normale d'un certain nombre d'inconvénients inhérents à toute réforme.

Il est vrai que le système qui consistait à intégrer dans les références de la dotation globale de fonctionnement une part très importante, même si elle était en diminution constante, des références au passé - en l'espèce, la fameuse dotation forfaitaire - aboutissait à ne pas prendre correctement en compte certaines évolutions qui se faisaient jour dans notre pays, qu'il s'agisse des mouvements de population ou d'autres éléments. D'où l'apparition d'une série de concours particuliers. Il y en avait huit : le versement supplémentaire pour l'accroissement de population recensée ; le minimum garanti par habitant ; la dotation de fonctionnement minimale, l'une pour les départements, l'autre pour les communes ; la dotation aux villes centres ; la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales ; la dotation pour les villes de moins de 2 000 habitants connaissant une fréquentation touristique journalière importante ; la dotation au profit des communes employant des agents détachés auprès des organisations syndicales. Je me dois de mentionner également la dotation destinée à alimenter le fonctionnement du comité des finances locales. Cela faisait tout de même beaucoup !

Est venue s'ajouter une manipulation complémentaire, à savoir la fameuse affaire de l'intégration dans la dotation globale de fonctionnement du logement des instituteurs.

Par ce biais, en donnant l'impression de compenser une charge des communes, l'Etat avait réussi une assez jolie opération. Il bloquait l'indexation de sa compensation à l'évolution de la D.G.F. qui était en plein essoufflement, alors que, pendant le même temps, la fixation de l'indemnité effectivement versée restait confiée au préfet, et donc intégralement de la compétence de l'Etat ; la dépense connaissait ainsi une évolution différente de celle de la ressource et, malheureusement - on s'en serait un peu douté ! - supérieure. Ainsi, l'intégration de cette dotation complémentaire à la dotation globale de fonctionnement a été un élément de recul relatif par rapport aux garanties qui avaient été précédemment accordées ; tout cela se faisant par des mesures apparemment de détail, mais, en définitive, dommageables pour les finances des collectivités territoriales.

Mes chers collègues, très grossièrement brossée, telle est la situation pour la dernière année d'application de la loi de 1979.

En effet, l'article 22 de la loi du 31 décembre 1980 qui complète la loi de 1979 prescrivait au Gouvernement de présenter un rapport au Parlement lors de la dernière session ordinaire de l'année 1985, un rapport proposant les corrections qui se révéleraient nécessaires à la lumière de l'expérience.

Toutefois, comme l'a parfaitement souligné M. Monory, au nom de la commission des finances, on nous propose non des « corrections qui seraient nécessaires, à la lumière de l'expérience », mais un bouleversement du système de la dotation globale de fonctionnement.

Il est vrai que le nouveau système qui nous est proposé peut répondre à un certain nombre de critiques que l'on formulait à l'encontre de l'ancien système. En effet, la population a évolué et la péréquation pouvait, d'une certaine manière, avoir été relativement insuffisante. Encore faut-il savoir si la péréquation est un but en soi !

Ce projet de loi présente donc cinq orientations.

Première orientation : prendre en considération le lien existant entre le montant des dépenses de fonctionnement par habitant et la taille des collectivités territoriales. A cet effet, on remplace la dotation forfaitaire par une dotation de base : la capitation.

Encore faut-il savoir s'il convient de faire référence aux dépenses pour fixer les recettes ! A ce sujet, on peut s'interroger sur le fameux coefficient multiplicateur dont l'amplitude va de 1 à 2,5 et qui n'est justifié, en définitive, que par l'observation des dépenses des collectivités locales. A l'Assemblée nationale, on a souligné que, en fait, l'amplitude était de 1 à 2,73 et que les petites communes seraient donc gagnantes ; cela reste à démontrer.

Mais on peut également argumenter sur le thème suivant : ce n'est pas parce qu'une commune est petite que ses habitants ont moins de besoins que les habitants d'une grande ville. Ils ont même parfois besoin de faire face à des dépenses supérieures pour bénéficier de certains services collectifs. Par conséquent, peut-être conviendrait-il de nuancer un tel raisonnement d'autant qu'il se fonde sur l'observation d'une dépense.

Deuxième orientation : rénovation et simplification des mécanismes de péréquation afin, dit-on, de mieux prendre en compte l'inégale capacité des communes à mobiliser leurs ressources fiscales pour faire face à leurs besoins.

Troisième orientation : tenir compte, par le truchement d'une dotation de compensation, d'un certain nombre de charges et de situations particulières.

Quatrième orientation : accroître la masse de redistribution entre collectivités par une diminution de la garantie minimale de la dotation globale de fonctionnement. Evidemment, moins la garantie est élevée, plus grande est la capacité de redistribution.

Cinquième et dernière orientation : ne proposer qu'une modification très limitée de la dotation globale de fonctionnement des départements dont l'application est jugée satisfaisante par le Gouvernement.

Honnêtement, nous devons le reconnaître, l'application de la dotation globale de fonctionnement des départements n'appelle effectivement pas de critique fondamentale.

Le nouveau mécanisme est simple. Premièrement, une dotation de base qui représente 40 p. 100 de la masse - après prélèvement de quelques concours particuliers - puis une dotation de péréquation qui, dans l'état actuel du texte, représente 37,5 p. 100 de la masse.

Cette dernière a théoriquement pour objet de compenser des manques de ressources, mais, bizarrement, on mélange les ressources de l'Etat et les ressources des communes. Elle est théoriquement faite pour rendre compte du manque de potentiel fiscal - cela est logique - de l'effort fiscal - cela l'est déjà un peu moins !

En effet, on mélange deux notions qui étaient séparées dans l'ancienne dotation globale de fonctionnement : on considèrerait le produit des impôts, d'un côté, et la base sur laquelle ils s'appliquaient, de l'autre. Cette fois-ci, quand on mesure d'un côté la base sur laquelle ils s'appliquent et que l'on regarde ensuite l'effort demandé à cette base, on mélange évidemment deux critères en un seul et, en plus, on en exclut la taxe professionnelle. Mais ce dernier point peut s'expliquer vraisemblablement par le fait que cette taxe professionnelle étant liée aux autres taxes, il est évident qu'elle n'est pas vraiment une ressource libre des communes et qu'à la limite son observation n'apporte pas grand-chose de plus - encore pourra-t-on ouvrir une discussion sur ce sujet !

En définitive, à part la réintroduction de la totalité du foncier non bâti dans la considération de l'effort fiscal et le mélange des caractéristiques, l'innovation n'est pas aussi fondamentale qu'on peut éventuellement le penser ; d'autant plus, d'ailleurs, que le Gouvernement vide instantanément de sens une bonne partie de la création de cette nouvelle attribution puisque par les alinéas 4 et 5 du texte proposé par l'article L. 234-5 du code des communes on met en place un écrêtement au-dessus, une garantie en dessous, ce qui fait qu'en définitive l'incidence de l'effort fiscal est assez modeste.

Par ailleurs, un troisième critère est prévu dans la dotation de péréquation, celui de l'insuffisance du revenu, qui représente 7,5 p. 100 de la masse et dont personne ne sait très sérieusement comment on pourra le contrôler, puisqu'il semble bien qu'actuellement encore les services fiscaux ont quelques difficultés à indiquer aux communes, au moment où il faut voter l'éventuel abattement à la base pour la taxe d'habitation, dont pourraient bénéficier les contribuables qui ne paient pas l'impôt sur le revenu, quelles conséquences cela pourrait avoir, en particulier en raison de l'incertitude du lieu de prélèvement de l'impôt sur le revenu.

L'introduction de ce critère, outre le fait que l'on mélange des impôts d'Etat et des impôts locaux, semble comporter un élément d'incertitude qui mérite réflexion.

Enfin, la dotation de compensation, s'élevant à 22,5 p. 100 de la masse, se répartit de la façon suivante : pour 30 p. 100 par l'observation du nombre des enfants - c'est la fameuse dotation pour les enfants scolarisables, et il est vrai que les communes où ils sont scolarisés pourront récupérer sur la commune d'habitation - pour 15 p. 100 pour la longueur des routes - pourcentage qui est doublé en montagne - et pour 55 p. 100 pour les logements sociaux locatifs, et seulement locatifs.

Quatre concours particuliers sont maintenus. Deux d'entre eux sont affectés aux communes touristiques et aux communes centres. L'alinéa 8 de l'article 15 isole d'ailleurs Paris,

ce qui était déjà le cas autrefois, mais Paris bénéficiait alors d'une péréquation à l'intérieur de la région qui a été supprimée voilà deux ans. Expliquer aux Français que Paris n'est pas une ville centre ne manquera pas de provoquer quelques interrogations. Bizarrement, pour exclure Paris, il semble que l'on ait été contraint de fixer une norme, le double du potentiel fiscal, et que, de la sorte, on élimine Boulogne-Billancourt qui n'en peut mais...

Un concours est destiné à compenser les charges de salaires des agents permanents syndicaux et un concours doit alimenter, sur les seules ressources des communes, le fonctionnement du comité des finances locales.

On peut s'interroger pour savoir si seules les communes doivent assurer le financement de cette instance. Toutefois, le montant n'étant pas considérable, il ne s'agit pas d'une affaire fondamentale.

Enfin, il est prévu un mécanisme pour que les communes regroupées dans un organisme doté d'une fiscalité propre puissent bénéficier d'un dispositif qui est censé reprendre le relais du système actuel mais qui est installé sans frein, sans limite, et cela sans que l'on sache ce que signifie exactement la prise en considération du taux d'intégration fiscale qui peut s'avérer, à terme, une incitation au regroupement des communes.

L'évolution garantie était fixée autrefois en pourcentage absolu. On nous propose maintenant de la fixer en pourcentage relatif par rapport à l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Bizarrement, on bloque ce pourcentage relatif aux seuls cas où les communes ont vraiment besoin d'être soutenues dans la difficulté, c'est-à-dire au moment où l'inflation redémarre. En effet, c'est quand l'évolution de la D.G.F. dépasse 12,5 p. 100 d'une année sur l'autre que s'arrête ce système de garantie. Or, personne ici ne croit, sans doute, que l'économie française puisse redémarrer, à elle seule, à un rythme supérieur à 12,5 p. 100 par an. Si l'on parvient à des taux de progression de la T.V.A. de cet ordre, monsieur le ministre, ce serait - je le crains - parce que l'inflation aurait redémarré. Je sais que votre Gouvernement lutte contre...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Avec succès !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Avec un succès, monsieur le ministre, que d'autres plus qualifiés que moi pourraient comparer à celui avec lequel d'autres gouvernements mènent la lutte contre l'inflation, de façon plus efficace et sans contrôle des prix. Mais cela est hors du débat d'aujourd'hui.

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu une mise en place accélérée en cinq ans de la réforme alors que le Gouvernement avait retenu dix ans.

Quelles ont été, face à ce texte, les réactions de la commission des lois ? Je les rangerai en deux séries découlant de deux styles d'observations.

La première série correspond à la doctrine générale du Sénat ou à des observations de bons sens.

Doctrine générale du Sénat : il n'est pas question de maintenir la dotation spéciale du logement des instituteurs à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement. Je vous rappelle que nous avons voté, lors de la discussion de la loi du 22 juillet 1983, un certain article 5 qui avait été l'une de nos conditions à l'acceptation de cette orientation législative et qui faisait supporter la totalité de la charge du logement des instituteurs par l'Etat, étant donné qu'il s'agit là d'un accessoire du salaire des instituteurs.

Nous proposons au Sénat de reprendre les dispositions adoptées à l'époque et, comme il n'est pas question de faire profiter indûment les collectivités territoriales d'un avantage anormal, la commission des lois vous proposera de compenser, au bénéfice de l'Etat, l'équivalent de ce que coûtera la dotation spéciale du logement des instituteurs pour 1986 ; cela représente 2 614 millions de francs. Cette mesure s'impose car nous savons bien qu'à la fois l'indexation, le mode de fixation et le caractère de moyenne aboutissent à des injustices flagrantes.

J'en viens maintenant à l'indexation de la dotation globale de fonctionnement dont il a été question précédemment. Il avait été prévu une garantie minimale rattachée à l'indice 100 des traitements de la fonction publique. Le Gouvernement a

cru bon - soyons clairs - pour reprendre une partie des exonérations des taxes d'habitation, de passer de l'indice 100 à l'indice 334, et ce rétroactivement par rapport au fait générateur qui aurait dû se déclencher au début du mois de janvier. Nous proposons de revenir à l'indice 100. Cela n'aura aucune influence à partir du moment où le Gouvernement a cessé son effort en faveur des petits salaires puisque la grille de la fonction publique varie de la même manière, mais ce sera un moyen de rappeler que le Sénat ne se résigne pas à certaines torsions.

En ce qui concerne les « villes centres », nous vous proposerons, d'une part, de supprimer la mesure discriminatoire qui élimine Paris et Boulogne-Billancourt et, d'autre part, d'ajouter à la liste les villes préfectorales qui n'ont pas les caractéristiques de villes centres mais qui en jouent le rôle. Je crois que, sur ce point, le Gouvernement propose une initiative semblable.

En matière de regroupement, nous proposerons de limiter au montant actuel l'enveloppe un peu spéciale accordée aux communes qui se sont regroupées dans un organisme à fiscalité propre.

Après ces remarques de bon sens ou conformes à la doctrine constante du Sénat, je vais aborder le corps du débat pour la dotation globale de fonctionnement des communes.

Comme vous l'avez tous compris, il est proposé de s'appuyer sur de nouveaux principes, comprenant notamment une dotation de capitation, hiérarchisée de 1 à 2,5. Je ne reprendrai pas ce que j'ai déjà dit sur la volonté étrange de maintenir cette échelle, constatée à la sortie d'une dotation globale de fonctionnement référencée sur le passé, correspondant à des dépenses, pour justifier une recette maintenue dans cette hiérarchie. Notons au passage que la création d'une strate de population de plus de 200 000 habitants aboutit à mettre les communes intéressées dans une situation impossible.

Nous sommes également en présence d'un certain nombre d'autres éléments totalement nouveaux : j'ai parlé tout à l'heure de l'observation de l'imposition à l'impôt sur le revenu, avec toutes les incertitudes qui tournent autour et le mélange des genres que cela représente ; notons l'entrée de la référence aux enfants et aux logements sociaux locatifs.

Je dois souligner que, si la population française à moyens limités est actuellement logée, elle ne l'est pas uniquement dans les logements sociaux locatifs, que des décennies d'efforts ont été consacrées à permettre aux personnes les plus modestes d'accéder à la propriété par le biais de logements sociaux en accession à la propriété et que les communes dans lesquelles se sont implantés d'importants lotissements ou d'importants programmes de constructions destinés aux logements sociaux en accession se trouvent de fait écartées de la dotation de compensation.

Cela mérite certaines réflexions. En première approximation, on pourrait dire que cette D.G.F. est en quelque sorte sociologique. Je crains, mes chers collègues, d'être obligé d'employer un adjectif un peu plus dur. En effet, nous avons reçu du ministère de l'intérieur dix-neuf simulations sur le sujet, et même cinquante si l'on y ajoute les sous-simulations. Elles avaient toutes comme caractéristique, jusqu'à une date tout à fait récente, d'être des simulations par strates, de telle sorte que le dispositif proposé semblait se borner à redonner « un peu d'air », un peu de moyens aux communes du centre de la pyramide des strates de population. Rappelons que la D.G.F. première manière, considérée comme insuffisamment « péréquante », a été réputée trop favorable aux toutes petites communes. C'est un problème dont on peut discuter.

Les premières simulations par commune sont parvenues à la commission des lois la veille de son examen du projet de loi, et une étude attentive nous a montré que la réalité était tout à fait différente et que, à l'intérieur de la même strate, l'adoption des critères et des principes totalement nouveaux dont nous venons de parler aboutissait à des bouleversements dont on a à peine idée.

Je rappelle que les simulations, aussi bien sur les strates que sur les communes, sont des simulations sur la dotation globale de fonctionnement 1986 par rapport à la dotation globale de fonctionnement 1985, c'est-à-dire avec la seule influence de la première des cinq années pendant lesquelles va s'exercer l'aspect éventuellement discutable des nouveaux critères.

Monsieur le ministre, je me suis permis, puisque l'informatique existe partout, de mettre 250 communes sur un simulateur pour essayer de voir ce que cela donne. Je l'ai fait par départements entiers, afin d'éviter toute contestation, en prenant les chiffres qui provenaient du ministère, pour des communes de plus de 10 000 habitants.

Je peux vous donner la liste des départements si vous le désirez. Il y a des départements majoritaires et des départements d'opposition ; il y a des communes majoritaires et des communes d'opposition.

La simulation a porté sur 22 départements, qui comptent 15 983 000 habitants, et les communes considérées représentent 7 880 000 habitants. Nous n'avons pas pu identifier la couleur politique de toutes les municipalités. Nous n'avons pu identifier que 115 communes d'opposition et 97 communes majoritaires...

M. René Régnault. C'est la chasse aux sorcières !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. ... comptant 4 131 000 habitants pour les premières et 3 393 000 habitants pour les secondes.

Le taux moyen de progression - sans doute ce critère n'a-t-il pas de valeur statistique complète, car il n'existe pas de pondération entre les très grandes et les moyennes communes - est de 7,48 p. 100 pour les communes d'opposition et de 11,26 p. 100 pour les communes majoritaires.

Quand on fait le calcul, on s'aperçoit que 50 p. 100 des communes d'opposition sont au-dessous de 4,5 p. 100 de progression et que 64 p. 100 des communes majoritaires sont au-dessus de 6 p. 100 de progression, dont 29 p. 100 au-dessus de 10 p. 100 et 17,53 p. 100 au-dessus de 20 p. 100 de progression.

Par ailleurs, lorsqu'on observe l'augmentation par habitant des communes d'opposition et des communes majoritaires, l'écart représente 46,34 p. 100 du montant de la progression accordée aux communes d'opposition dans le système actuel. Je n'ai pas besoin de vous dire dans quel sens joue la différence !

J'ai fait six simulations - croyez-moi, ce n'est pas un petit travail ! - et j'ai retenu celle qui est la moins défavorable. J'en ai une autre sous les yeux, qui l'est beaucoup plus et qui, avec le même nombre de départements et le même nombre d'habitants - au lieu de la Seine-Saint-Denis, j'avais pris les Hauts-de-Seine - aboutit à 62,3 p. 100 d'écart sur le glissement entre elles communes d'opposition et les communes majoritaires.

On en vient alors à se demander si la réforme n'est pas strictement politique... (*Protestations sur les travées socialistes.*) ... et cela expliquerait que l'Assemblée nationale ait voulu forcer la cadence pour s'assurer éventuellement quelques références pour l'avenir.

C'est pourquoi la commission des lois a cherché à rendre cette D.G.F. plus neutre. D'une part, elle propose de supprimer la dotation revenus : pas de mélange des genres, pas d'incertitude sur le contrôle possible par les collectivités territoriales sur la D.G.F. qui leur revient. En conséquence, elle propose de ramener la dotation de péréquation à 30 p. 100 du total au lieu des 37,5 p. 100 actuels. Enfin, elle propose de modifier assez profondément la dotation dite de compensation.

Lorsque l'on touche à des incertitudes de ce niveau, des bouleversements éventuels des finances locales peuvent se produire.

Je rappelle que, dans les simulations en question, le nombre des communes qui sont à la garantie minimale, c'est-à-dire 1,8 p. 100 pour la première année - et, je le répète, cette mesure poursuivra ses efforts pendant cinq ans - est très important. Nous avons pensé qu'il y avait lieu de roder ces nouveaux critères sans *a priori* et, par conséquent, d'une part, de réintégrer les logements sociaux non locatifs dans les références et, d'autre part, de donner à chacune de ces références un poids égal dans la dotation de compensation. D'où la proposition qui vous sera faite, pour cette dotation de compensation maintenue à 30 p. 100, d'accorder un tiers au nombre d'enfants, un tiers à la longueur de la voirie, un tiers aux logements sociaux.

Enfin, la commission des lois a pensé qu'il était urgent d'être prudent, et cela de deux manières : d'une part, en rétablissant une progression minimale qui soit un peu plus

convenable - 60 p. 100 du taux de profession de la D.G.F. - d'autre part, en étalant sur dix années la période d'introduction des nouveaux critères par rapport aux anciens ; il semble en effet que, dans cette affaire, tout excès de vitesse doit être générateur de difficultés ; le fonctionnement de la D.G.F. des communes, malgré ses défauts actuels, n'ayant pas soulevé de levée de boucliers, il y a lieu, semble-t-il, avant de passer à la matérialisation dans les budgets communaux de bouleversements neutres au niveau des strates, je le répète, mais extrêmement importants au niveau des communes, il y a lieu, dis-je, de prendre quelques précautions.

Telles sont, mes chers collègues, les suggestions de la commission des lois en cette matière.

Je voudrais, en conclusion, ajouter deux observations.

Tout d'abord, il est plus qu'urgent - et d'autant plus urgent qu'on prend davantage en compte les caractéristiques de la fiscalité locale - de procéder à la fameuse révision générale des bases. Lorsqu'on considère la manière dont sont calculées ces bases d'une région de France à une autre, on est amené à se poser un certain nombre de questions sur le sérieux de l'observation du critère potentiel fiscal et effort fiscal en matière de péréquation.

Ensuite, la section de fonctionnement des budgets communaux comporte principalement des dépenses de personnels. Si l'on ne modifie pas le système de calcul de la dotation globale de fonctionnement pour faire mieux coller la réalité de l'ensemble de l'enveloppe à cette caractéristique particulière des budgets de dépenses des communes, soit on aboutira à l'asphyxie des budgets communaux et à la réduction des services assurés à la population, soit on augmentera dans les communes les prélèvements obligatoires, que l'on se vante d'avoir réduits au niveau de l'Etat. Il n'y a pas d'autre alternative !

C'est pourquoi, mes chers collègues, ce n'est que sous réserve de l'adoption d'un certain nombre d'amendements fondamentaux que la commission des lois vous recommandera, le moment venu, l'adoption du présent projet de loi (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. J'informe le Sénat que la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'ai écouté avec attention M. Girod. Je voudrais qu'il soit bien clair que son intervention ne visait pas à démontrer que la réforme proposée introduit dans la loi le critère d'appartenance politique des maires des communes concernées. Si cela ne devait pas être clair, je reprendrais longuement la parole, en demandant aux orateurs inscrits de m'excuser, pour « décortiquer » devant le Sénat les études statistiques du rapporteur pour avis, qui a eu, lui, tout loisir d'étudier les documents qui ont été envoyés depuis plusieurs semaines aux parlementaires pour la clarté du débat.

Je ne puis laisser accrédi-ter un instant l'idée qu'une réforme qui a donné lieu à un examen ouvert et public - j'observe d'ailleurs que la commission a retenu la plupart des critères envisagés dans le texte - répondrait à je ne sais quelle classification politique.

J'ajoute au passage qu'il n'existe pas des communes de gauche et des communes de droite. Certaines communes ont une majorité de gauche et une minorité de droite, qui, depuis une réforme récente votée à l'initiative de la majorité

actuelle, a la possibilité de siéger au conseil municipal, ce qui n'était pas le cas avant. De même, il existe des communes ayant une majorité de droite et une opposition de gauche.

Je souhaiterais que M. le rapporteur pour avis accepte d'éclaircir le fond de sa pensée - il y en a sûrement un - sur cette classification et ces statistiques mystérieuses, faute de quoi je me lancerais dans un très long exposé.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je suis très touché que M. le ministre prête un fond à ma pensée !

Je n'ai jamais dit que les critères étaient politiques. Mais quand on choisit des critères, c'est pour des raisons précises, qui, en l'occurrence, n'ont jamais été données de façon claire.

On nous a toujours dit - que l'on se reporte aux débats de l'Assemblée nationale - que les critères avaient été choisis pour compenser des charges ; mais celles-ci n'ont jamais été détaillées.

Je me suis contenté d'aller observer les conséquences ; je les ai trouvées ; elles sont claires, et je les ai exposées devant le Sénat.

Monsieur le ministre, nous pouvons passer dix heures si vous le désirez à décortiquer les statistiques. Vous avez des ordinateurs beaucoup plus puissants que celui dont je dispose dans mon bureau : nous pouvons reprendre les mêmes classifications, nous verrons ce que cela donne. Je suis tout prêt à vous rendre les armes s'il s'avérait que, à l'échelon national, les critères que vous avez choisis aboutissent à des conclusions différentes de celles que j'ai tirées devant le Sénat.

Il est exact qu'il n'y a pas de communes de gauche, ni de communes de droite, mais simplement des communes de telle ou telle majorité.

Un sénateur socialiste. Cela peut changer !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Cela peut changer, c'est vrai. C'est même tellement vrai que cela s'est fait récemment !

Mais telles sont les conséquences. Je n'y peux rien. Encore une fois, je suis tout prêt à ce que nous reprenions toutes les communes de plus de 10 000 habitants - en dessous, il est difficile de déterminer les appartenances. C'est pour cela que je me suis limité aux simulations qui m'ont été données. Je crains que les conclusions ne soient toujours les mêmes.

Mettons, si vous le voulez, que c'est une dotation globale de fonctionnement à « motivation sociologique prononcée ».

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Votre rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, a dit tout à l'heure qu'il avait pris deux cents communes environ et qu'il avait fait la distinction entre ce qu'il a appelé les « communes de gauche » et les « communes de droite ». Ensuite, utilisant un nuancier moins engagé, il a parlé des « communes gouvernementales » et des communes qui ne l'étaient pas.

Il a parlé de moyennes. Chacun d'entre vous aura compris que les moyennes sont le résultat d'additions et de divisions et - M. le rapporteur pour avis me reprendra si je me trompe - de phénomènes de compensation. Il a cru pouvoir observer, à partir des statistiques qu'il a recueillies grâce à son ordinateur, qu'« en moyenne », comme il dit, les « communes de gauche » se trouvaient dans telle situation et les « communes de droite » dans telle autre. Je serais très surpris - et s'il voulait récuser mes propos, je lui demanderais d'apporter les preuves devant le Sénat ; évidemment, cela prendra du temps - si, en laissant de côté ses moyennes, il ne constatait pas que, dans les situations qu'il décrit, il existe des écarts considérables et que ce qu'il a observé « en moyenne » pour les petites communes de gauche peut se trouver contredit dans telle autre commune de gauche et que ce qu'il décrit « en moyenne » pour les communes de droite peut être contredit dans telle autre commune de droite.

Ensuite, chacun comprend bien que les critères nouveaux qui ont été pris en compte par les commissions des deux assemblées privilégient en particulier la présence de logements sociaux : ce sont des critères sociodémographiques. On pourrait trouver là un début d'explication à ce qui a été dit.

J'aimerais que M. le rapporteur pour avis réponde à la première question que j'ai posée : l'utilisation des moyennes ne lui a-t-elle pas servi, je ne dis pas à dissimuler des situations individuelles ou isolées, mais à les fondre dans un tableau qui arrangeait sa démonstration ? Oui ou non ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Heureusement que M. le ministre n'a pas dit ce qu'il n'a pas dit ! S'il l'avait dit, j'aurais été un peu ennuyé.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Cela m'arrive de ne pas dire ce que je ne dis pas !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, vous avez fait des études supérieures, au cours desquelles vous avez certainement étudié la statistique ! Je ne me suis pas contenté des moyennes ; j'ai aussi calculé les écarts types ; c'est cela qui caractérise la valeur d'un échantillon.

Or, malheureusement, les écarts types sont de 6,98 et de 9,31. Excusez-moi de vous le dire : c'est un échantillon serré et, par conséquent, significatif.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le rapporteur, il ne suffit pas d'avoir fait des études supérieures - comme vous, sans doute - pour être clair.

La question que j'ai posée n'était pas une question statistique, c'était une question de fait : oui ou non la description des moyennes que vous avez données - je ne dis pas « dissimulait », j'ai écarté ce verbe - ne masquait-elle pas des situations différentes à l'intérieur de ces deux catégories ? Vous pourriez répondre par « oui » ou par « non », ce serait tellement plus simple que de nous parler « d'écarts types », que, pour la plupart d'entre nous, qui n'avons étudié que le grec, le latin et le sanscrit, ne comprenons pas !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, si je comprends bien, les maires doivent se préparer à apprendre le sanscrit pour comprendre la dotation globale de fonctionnement telle qu'elle est décrite dans votre projet de loi ! C'est intéressant. Cela nous permettra d'établir des programmes complémentaires dans les écoles primaires !

Cela dit, bien entendu, il y a...

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je vous remercie. Cela me suffit !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Non, c'est un peu trop simple !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous avez mis longtemps à répondre oui !

M. le président. Monsieur le ministre, c'est M. le rapporteur qui a la parole. Vous l'avez quand vous la demandez, mais pas pour interrompre l'orateur !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je ne vous la demanderai plus, monsieur le président.

M. le président. Poursuivez monsieur le rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je peux vous répondre aisément : évidemment, il y a de tout, mais la tendance générale est telle, avec des écarts tellement serrés, qu'il ne peut s'agir du fait du hasard. Le maximum a 45,60 p. 100 de glissement entre 1986 et 1985 pour la commune de gauche - et c'est la première des cinq années - c'est quand même supérieur aux 37,11 p. 100 de la commune d'opposition qui a le maximum. Mais cela ne serait rien s'il n'y avait pas ces écarts types qui montrent bien que la tendance dégagée par la moyenne reflète exactement la réalité de l'échantillon sur lequel nous avons travaillé.

Cela étant dit, il est bien évident que les communes changeant de couleur politique la situation peut s'inverser. Mais ce que je dis, c'est que, par exemple, le choix des logements sociaux locatifs, à l'exclusion des logements sociaux accession, ne peut pas ne pas avoir de conséquences graves sur les rapports d'alimentation sur fonds d'Etat des budgets communaux de deux communes voisines dans lesquelles les programmes ont été différents, pour des raisons historiques et géographiques, et que cela aboutit à des anomalies flagrantes. Et puisque vous n'aimez pas les moyennes, monsieur le ministre, j'aimerais vous demander pourquoi toutes les études préalables qui ont été fournies par le ministère de l'intérieur étaient des études par strates, qui n'étaient, par définition, que des études de moyennes.

M. le président. Monsieur le ministre, souhaitez-vous prendre la parole ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Non, monsieur le président. Je vous ai promis de ne plus la demander.

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

M. Paul Kauss. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi du 3 janvier 1979 instituant la dotation globale de fonctionnement devait permettre aux collectivités territoriales d'obtenir de l'Etat une dotation constituant une part importante - environ un tiers - de leur budget. Cela devait leur éviter de demander des aides déterminées pour des projets précis. En clair, la dotation globale de fonctionnement était une dotation libre d'engagement.

La loi du 3 janvier 1979 a été instituée pour une période de six ans et vient donc à échéance le 1^{er} janvier 1986. C'est cet impératif qui nous amène aujourd'hui à examiner en urgence le présent projet de loi, comme l'a souligné tout à l'heure M. le rapporteur de la commission des finances.

La loi de 1979 visait quatre objectifs principaux : une application progressive, l'assurance d'une réelle fonction de péréquation, une simplification des finances locales et, surtout, la constitution, pour les collectivités locales, d'une ressource évolutive et indexée.

Il est vrai qu'en 1979, l'objectif principal était de garantir une progression satisfaisante de la dotation mise en place, en l'indexant sur la T.V.A. afin qu'elle soit toujours supérieure à l'inflation.

Partant de là, une question se pose : les objectifs ont-ils été atteints ? Pour les départements, il semble que le système ait globalement donné satisfaction. En revanche, en ce qui concerne les communes, le Gouvernement a souhaité, par l'élaboration du présent projet de loi, apporter de nombreuses modifications à la loi de 1979.

Dans sa démarche, le Gouvernement essaie essentiellement de simplifier les bases de calcul de la dotation globale de fonctionnement et de modifier le système de péréquation.

Pour les communes, des innovations importantes sont envisagées. La notion d'effort fiscal est substituée à celle de l'impôt sur les ménages, ce qui modifie de manière significative les mécanismes de la péréquation. La capacité contributive des habitants, qui n'était pas prise en compte, le sera dorénavant. Mais, surtout, entre, dans les bases de calcul de la dotation globale de fonctionnement, l'indicateur de charges dont les critères sont la voirie, le nombre de logements locatifs et le nombre d'enfants de trois à seize ans.

Le projet de loi prévoit aussi une garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement, sécurité qui me paraît indispensable pour les finances locales.

Quelles sont les conséquences pratiques de ces innovations ? Tout d'abord, le projet de loi ne me semble pas tout à fait réaliste. Dans son article 20, il prévoit que le taux garanti de la progression minimale, limité en tout état de cause à 5 p. 100 lorsque la T.V.A. estimée progresse de plus

de 12,5 p. 100, est égal en cas de progression de la T.V.A. inférieure à ce taux, à 40 p. 100 du taux de l'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Cet élément devrait faire l'objet de plus amples explications au cours des débats.

D'ailleurs, la commission des finances nous proposera un amendement sur cet article, dont nous discuterons tout à l'heure, étant rappelé que, pour 1984 et 1985, le taux de la garantie minimale a été fixée à 4 p. 100.

Or, il est difficile pour une commune de limiter à un tel taux, voire à un taux inférieur, comme cela a été dit tout à l'heure, la progression de ses dépenses annuelles. Une commune a des frais fixes qui sont lourds et que, pour l'essentiel, elle ne maîtrise pratiquement pas. La seule chose à laquelle, par ce système, vous aboutirez, monsieur le ministre, est donc la hausse des impôts locaux, que le maire ne pourra empêcher et dont il sera responsable face à ses administrés avec toute l'impopularité qui s'y rattache.

Or, votre projet prend en compte l'effort fiscal des communes. Si la plupart d'entre elles sont obligées d'augmenter leurs impôts locaux, qu'advient-il de cette notion d'effort fiscal, désormais retenue dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement ?

Ce projet de loi n'est pas réaliste pour une autre raison. Que se passera-t-il lorsque le rendement de la T.V.A., d'après lequel est fixé le volume de la dotation globale de fonctionnement, sera inférieur aux prévisions faites par les communes ? Celles-ci devront-elles rembourser le trop-perçu ? Cela ne m'apparaît pas envisageable, d'autant moins qu'elles ne peuvent, contrairement à l'Etat, augmenter leurs impôts en cours d'année, ni clore leur exercice avec un découvert.

Ce projet de loi n'est donc pas applicable en l'état. Au-delà de ce que je viens de dire à l'instant, il traduit un désengagement de la part de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales, qui vont se retrouver dans une situation de dépendance de plus en plus grande, avec encore moins de ressources et, par voie de conséquence, moins de justice dans le système de péréquation que sous l'empire de la loi précédente.

Le projet de loi a donc introduit des modifications importantes, dont la principale, comme je l'ai déjà souligné, est constituée par la création d'un indicateur de charges. Comment approuver cette innovation quand on sait que les principaux critères, que sont l'évaluation de la valeur locative et la fiscalité locale, n'ont pas été révisés depuis 1970 ?

Ce texte ne semble donc malheureusement pas prendre en compte la situation réelle des communes et, par voie de conséquence, leur effort fiscal réel. D'ailleurs, depuis quelques années, un autre phénomène d'importance est apparu, à savoir la progression de la dotation globale de fonctionnement, qui est aujourd'hui à peine plus élevée que l'inflation.

En 1979, l'évolution de la dotation globale de fonctionnement accusait une augmentation de 14,8 p. 100, alors que la hausse des prix à la consommation était de 10,8 p. 100. En 1984, les augmentations respectives étaient de 6,9 p. 100 et de 7,4 p. 100. Ces chiffres mettent en évidence le désengagement de l'Etat, qui apporte de moins en moins d'aide aux collectivités locales, alors que celles-ci doivent faire face, de plus en plus, à des tâches nouvelles, qui procèdent beaucoup moins de l'investissement que de l'amélioration du cadre et de la qualité de vie de leurs populations. Le Gouvernement, avec sa générosité compréhensible, mais malheureusement souvent sans apporter les moyens adéquats, attache beaucoup d'importance à cette amélioration.

Il n'est donc pas difficile de comprendre les difficultés auxquelles les collectivités auront à faire face. Avec le projet de loi qui nous est soumis, ces difficultés iront en s'accroissant. L'Etat, finalement, apportera une aide beaucoup plus restreinte et restrictive qu'en 1979.

Les injustices qui existaient alors seront remplacées par d'autres. Le système de péréquation qui ne fonctionnait pas à la perfection sera encore plus faussé et plus compliqué du fait de l'existence de critères inadaptés. Les distorsions entre les petites, les moyennes et les grandes agglomérations, sans oublier la ville de Paris, qui sera une fois de plus en première ligne, ne seront pas corrigées avec le présent projet de loi.

C'est pourquoi je conclurai en soulignant, monsieur le ministre, que votre projet m'apparaît en l'état à revoir dans la forme et dans la philosophie qui le sous-tend.

Le groupe R.P.R. ne pourra consentir à le voter que dans la mesure où les modifications qu'y apportera notamment la commission des lois permettront d'élaborer un texte qui réponde véritablement aux aspirations légitimes et aux intérêts bien compris des collectivités concernées (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sans revenir sur l'ensemble des appréciations qui ont été portées par les rapporteurs sur le projet de loi que présente le Gouvernement, je ferai simplement quelques rappels et j'évoquerai la situation des grandes villes.

Monsieur le ministre, lorsqu'en 1979 la majorité politique de l'époque a voté le projet de loi instituant la dotation globale de fonctionnement, nous vivions dans une période où étaient créées de nouvelles ressources. Celles-ci étaient telles que le principe de solidarité entre les communes de France permettait aux communes les plus favorisées de supporter convenablement l'effort de solidarité fait au profit des communes les plus démunies.

On rappelait tout à l'heure qu'à une époque où l'inflation était de 10 p. 100 ou de 12 p. 100, la dotation globale de fonctionnement augmentait de la dérive monétaire plus quelques points. Dans ces conditions, la solidarité était assez facile à pratiquer. Il faut bien reconnaître que le bilan à la fin de ces cinq années d'application montre que le système de péréquation a joué normalement.

Or, aujourd'hui, il s'agit non d'une retouche, mais de mettre en place un nouveau système de péréquation dans une économie de rigueur, sinon de misère. Ainsi, proposant de nouveaux critères d'appréciation pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement, le Gouvernement n'avait pas un sou dans la corbeille. Il explique simplement, à travers son projet de loi, que ce qui sera donné en plus à certaines communes qu'évoquait tout à l'heure M. Paul Girod sera pris aux autres. Cela signifie qu'à la différence de 1979 il sera demandé à certaines communes de recevoir moins et donc de demander plus aux contribuables locaux. C'est ce qu'on appelle le transfert de l'impopularité de certaines communes vers d'autres.

Si, aujourd'hui, tant de difficultés apparaissent à propos de la discussion de ce projet de loi, c'est, me semble-t-il, précisément parce qu'il s'agit de reprendre aux uns ce que l'on va donner aux autres. C'est le cas des grandes villes de France, mais aussi des petites communes. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que l'Association des maires de France se soit immédiatement rendu compte de l'aspect dangereux de ce projet de loi au regard de toutes les petites communes, notamment de celles qui ont moins de 1 000 habitants. La surprise sera grande ; elle commence d'ailleurs à se percevoir sur certains visages.

Pour les grandes villes, j'ai fait mes comptes. Je ne vais pas entrer dans le détail de l'enquête à laquelle s'est livrée notre rapporteur M. Paul Girod ces jours derniers. Je ne suis pas mathématicien et je ne sais pas comment il a procédé. Cependant, même si je n'ai fait, comme M. le ministre, que du français et du latin, j'ai quand même, étant devenu élu local, appris à compter, à établir des comparaisons et des moyennes.

Lorsque l'on sait que, à l'échelon national, la dotation globale de fonctionnement doit augmenter de 4,6 p. 100 ; que, pour les petites communes, elle n'augmentera en moyenne que de 3 p. 100 ; que, pour la plupart des villes de plus de 100 000 habitants, cette même augmentation se situera au plancher légal, soit 1,80 p. 100 ou 2,25 p. 100, selon ce que décidera le Parlement, on doit se rendre à l'évidence : ce sont les communes des strates intermédiaires qui, mathématiquement, vont bénéficier de la réforme.

Je n'irai pas jusqu'à dire que l'on a dressé la liste des communes les plus défavorisées afin de montrer que la plupart d'entre elles étaient dirigées par des maires de la majorité gouvernementale et non par des maires de l'opposition. Ce que je sais, en revanche, c'est que les communes qui vont essentiellement bénéficier de la réforme sont des communes

suburbaines situées dans des grandes ou des moyennes agglomérations. On voit bien ce que cela veut dire, et qui cela favorise !

A partir de là, pour aboutir au résultat qui nous est proposé, on a déterminé un certain nombre de critères dont certains sont séduisants, mais qui, combinés les uns avec les autres, favorisent un type de communes au détriment des autres.

Pardonnez-moi de prendre l'exemple de la ville de Caen, que j'administre, mais je pourrai ainsi illustrer mon propos. Parmi les critères qui nous sont proposés, il en est un qui paraît tout à fait intéressant et qui consiste à prendre en compte le rapport existant entre le potentiel fiscal et le montant de l'impôt sur les ménages. Sans doute la ville de Caen a-t-elle comme réputation, si l'on en croit le classement de certains hebdomadaires, de se trouver en haut du tableau dans ce domaine : un potentiel fiscal moyen et un impôt sur les ménages important. Quand on est maire d'une telle ville, on croit donc que l'on va bénéficier de la réforme. Eh bien, pas du tout ! Les simulations qui ont été faites montrent que la ville de Caen se situe au plancher et que la réforme n'aura pour elle aucun effet, bien que sa voirie soit plus importante que celle de beaucoup d'autres petites villes - mais on ne tiendra compte que de la longueur des voiries et non de leur surface - qu'elle compte beaucoup d'enfants scolarisés et qu'il y existe des logements sociaux.

Autrement dit, le système a été conçu de façon telle que, pour certaines communes, quels que soient les critères retenus - mêmes s'ils peuvent paraître intellectuellement satisfaisants - la redistribution se fera au détriment de toutes les autres communes. Il faut le savoir, même si cela n'est pas totalement perçu. Cela ne me paraît ni juste ni acceptable, parce que cela conduira nécessairement les maires des communes à qui l'on va prendre des ressources pour les donner à d'autres à augmenter les impôts locaux pour équilibrer leur budget, la dotation globale de fonctionnement s'appliquant aux dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire à des dépenses répétitives. Dans la mesure où ces dernières ne sont plus compensées suffisamment par la dotation globale de fonctionnement, seul l'impôt local peut, en effet, assurer l'équilibre.

Pour ce qui est de la dotation ville centre, la situation est encore plus anormale. Le projet de loi accroît le nombre de ces villes centres, c'est-à-dire des villes qui pourront bénéficier de la dotation qui a été instituée en 1979 pour compenser financièrement les charges qu'elles subissent en raison des équipements collectifs qui sont utilisés par les habitants des villes voisines.

Depuis six ans, en application de la législation qui est actuellement en vigueur sur la base de critères précis, les villes centres reçoivent donc une dotation. Or on augmente le nombre des communes éligibles à cette dotation. Soit ! On va même l'augmenter encore un peu plus, car - je l'ai appris ce soir - tous les chefs-lieux de département sont, par principe, éligibles à la dotation ville centre.

Une telle mesure serait à la rigueur admissible, mais à condition que la dotation qui est prévue pour l'ensemble des villes centres augmente également. Or tel n'est pas le cas : là encore, on va prendre aux villes qui bénéficient actuellement de la dotation ville centre pour donner aux autres. Supposons, ainsi, que les villes centres soient au nombre de 50 - ce qui ne correspond pas à la réalité, mais je préfère prendre un chiffre rond - et qu'elles reçoivent 100 ; eh bien, désormais, 100 villes centres se partageront 100, ce qui signifie que, au terme de l'évolution prévue par la loi, la dotation ville centre va diminuer de moitié pour celles qui la recevaient. C'est inacceptable ! Il appartenait au Gouvernement d'augmenter cette dotation de façon que les communes qui la perçoivent déjà n'aient pas à supporter d'importantes diminutions de ressources.

Si l'on conjugue ces deux mesures, dotation globale de fonctionnement propre plus dotation ville centre, on constate que le système qui est mis en place aboutit inéluctablement, si on l'applique immédiatement - je ne tiens pas compte de l'échelonnement dans le temps, car c'est le résultat qui compte - à ce qu'une ville comme Caen recevra en 1986 à peu près la même somme qu'en 1985. Cela non plus, on ne peut l'accepter. On ne fera jamais comprendre aux contribuables d'une ville qu'un Parlement puisse s'engager dans une telle direction, c'est-à-dire accepter, à la demande du

Gouvernement, que les sommes que l'on donnera à certaines villes soient prélevées sur ce que recevaient les autres. Je serai appelé à déposer des amendements sur ce point et à les défendre.

Il faut bien prendre conscience qu'une loi destinée à réparer certaines imperfections de la législation que nous avons votée en 1979 ne doit pas conduire à dépouiller certaines villes au profit des autres. Trop, c'est trop !

Le Gouvernement n'a pas voulu majorer les dotations pour éviter ce dépouillement. C'est une erreur ! Il n'est pas normal que les collectivités locales, grandes ou petites, se trouvent ainsi lésées par une législation que l'on entend édicter au nom de l'équité et de la solidarité, au nom d'une péréquation qui, en définitive, consiste, pour habiller Pierre, à déshabiller Paul (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste*).

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

M. René Régnault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'espère que cette discussion va s'orienter vers des considérations plus objectives, plus sérieuses et plus constructives que celles que nous venons d'entendre, car j'ai eu le sentiment voilà un instant de revivre le débat qui s'était déroulé à l'occasion de l'institution de l'impôt sur les grandes fortunes. Ce soir-là, tout le monde considérait que les écarts de ressources et de revenus dans notre pays étaient tels que cela méritait bien que la fiscalité s'en préoccupât. Mais, au moment d'arriver à la désignation de ceux qui auraient dû supporter la charge du nouveau dispositif, on s'était défendu au point qu'on n'avait pu désigner personne, tandis que l'on continuait de convenir que le transfert d'une partie des ressources des plus favorisés au profit des plus défavorisés paraissait tout à fait raisonnable.

J'ai l'impression que, ce soir, nous sommes un peu dans la même situation : d'une part, on constate, faisant le bilan de la D.G.F. pour les années 1980-1985, que le système a engendré un certain nombre d'imperfections et qu'il y a lieu d'y porter remède, tandis que, d'autre part, on voudrait qu'aucune des situations acquises ne puisse être remise en cause ! Je comprends mal comment l'on pourrait développer l'équité, réduire les inégalités et pratiquer davantage la solidarité si l'on part du principe que toute situation acquise, surtout quand elle est plus favorable, doit demeurer en l'état.

En l'entendant, j'avais envie de demander à M. le rapporteur pour avis s'il s'était rendu compte, en poussant un peu sa réflexion et sa recherche, que les communes et les départements favorables à la majorité figuraient parmi ceux dans lesquels on rencontre les revenus moyens les plus bas.

J'aurais voulu lui demander également s'il savait que c'est dans ces communes et ces départements que l'on trouve le plus grand parc de logements sociaux locatifs, solution ultime pour ceux qui n'ont d'autre moyen pour se loger. En poussant toujours un peu plus loin sa recherche par ordinateur, il aurait pu constater que les communes et les départements favorables à la majorité sont celles qui supportent le plus grand nombre d'inactifs, qu'il s'agisse de jeunes ou de personnes âgées.

S'il nous avait dit cela, nous aurions pu alors débattre de l'opportunité de répartir les moyens en fonction des situations exactes rencontrées ici ou là. Mais la schématisation à laquelle M. Girod a abouti ne permettra pas ce soir de conduire le débat comme il aurait dû l'être. La question mérite pourtant d'être approfondie.

Revenons au texte. Est-il seulement nécessaire d'insister sur l'intérêt exceptionnel qui s'attache à la discussion que nous venons d'ouvrir ? Le grand conseil des communes de France, comme on se plaît parfois à désigner notre assemblée, mesure le poids particulier de ses responsabilités dès lors qu'il s'agit de la répartition d'un produit financier de l'Etat représentant 30 p. 100 des ressources de fonctionnement des villes et des communes de France. Pour certaines d'entre elles, d'ailleurs, le produit de la D.G.F. atteint, voire dépasse 50 p. 100 de leurs recettes.

Monsieur le ministre, le Gouvernement doit être remercié pour la procédure suivie, qui a reposé - vous l'avez rappelé au début de ce débat - sur une très large et très longue concertation de tous les acteurs concernés.

De la même manière, j'apprécie l'effort entrepris par le Gouvernement pour que, comme prévu, notamment par les lois du 3 janvier 1979 et du 31 décembre 1980, de nouvelles dispositions soient débattues, décidées pour être mises en application au 1^{er} janvier 1986.

Avant d'aborder l'analyse du projet qui nous est soumis, je voudrais aussi, tout en soulignant l'aspect positif global lié à la création de la dotation globale de fonctionnement et à sa répartition, dire qu'en l'espace de six ans, le système est devenu excessivement complexe et difficile à lire et à interpréter, avec, en contrepartie, des retombées peu significatives, notamment par rapport aux ambitions qui avaient parfois présidé au choix de certaines dispositions.

Ce qui doit nous guider aujourd'hui peut s'articuler autour de quatre idées essentielles : la clarté, la simplification, la solidarité et l'efficacité.

Le projet du Gouvernement, amendé par l'Assemblée nationale, répond assez bien, à nos yeux, à ces considérations fondamentales. Toutefois, diverses dispositions, dont je reparlerai plus tard - certaines étant prises en dehors de cette loi proprement dite - pourraient en améliorer sensiblement la portée.

Nous pouvons préciser, améliorer le projet au bénéfice de la prise en compte de la réalité des communes. Cette réalité, c'est la grande diversité des situations des 36 000 communes de France, mais c'est également la prise en compte des ressources des ménages, ce qui implique un effort soutenu de solidarité.

S'agissant du produit annuel à répartir, de sa régularisation et du fait qu'il comprend la dotation spéciale « instituteurs », je voudrais, monsieur le ministre, attirer votre attention et connaître, dans toute la mesure du possible, soit la position du Gouvernement, soit ses intentions.

Si nous apprécions le caractère évolutif et moderne de la ressource, qui traduit bien la volonté du législateur de 1979, et si nous apprécions aussi la référence plancher à l'évolution des traitements de la fonction publique, nous sommes préoccupés par le constat d'une différence sensible selon que le produit est calculé par référence à la T.V.A. nette ou à la T.V.A. brute.

L'écart de variation est de l'ordre d'un point, soit environ 700 millions de francs pour 1986.

Inutile de faire de longs développements, monsieur le ministre, pour vous indiquer que notre préférence va au calcul par rapport à la T.V.A. brute. Nous sommes, par ailleurs, très préoccupés de l'importance de l'écart, qui nous paraît excessif et incompréhensible.

La régularisation de la dotation globale de fonctionnement me conduit à dire solennellement au Gouvernement qu'il lui faut prendre toutes ses responsabilités lors des estimations. J'ai trop à l'esprit quelques calculs optimistes d'une certaine année qui n'est pas si lointaine, entendez 1981 - ce n'était pas vous, monsieur le ministre, qui étiez au banc du Gouvernement à l'époque - où les calculs avaient été effectués de façon avantageuse.

Par conséquent - je le répète - il faut que le Gouvernement prenne ses responsabilités. Il ne peut y avoir de « régularisation négative », si je puis m'exprimer ainsi et reprendre votre expression.

Le groupe socialiste entend être ferme sur ce point et ne souhaiterait pas que l'on puisse y déroger. J'ai déjà enregistré votre position dès l'ouverture de ce débat, monsieur le ministre. Elle est favorable à notre vœu.

La dotation spéciale « instituteurs » est incluse dans la D.G.F. Si nous avons applaudi, et si nous applaudissons encore aux récentes évolutions des positions de l'Etat par rapport à cette charge pour les communes, nous ne serons toutefois pleinement satisfaits que lorsque les maires n'auront plus à assumer la gestion de cette mesure.

Nous n'ignorons pas que, pour y parvenir, certaines modifications législatives devraient intervenir, notamment celle visant à ôter aux communes l'obligation de fournir le logement ou d'accorder une compensation. Toutefois, nous souhaitons dès à présent poser le problème et nous demandons au Gouvernement de bien vouloir accéder à notre vœu de la même manière que nous demandons à nos collègues de la Haute Assemblée de bien vouloir s'en tenir à cela tant que la disposition législative à laquelle je fais référence n'aura pas été adoptée.

Dans le cas contraire, je crains, monsieur le rapporteur, que les communes et les maires ne se trouvent devant un fâcheux calcul et un retournement de situation qui n'irait pas du tout dans le sens que nous souhaitons.

Le contentieux autour de ce dossier est abondant et durable. Nous voudrions que l'Etat aille jusqu'au bout de ses responsabilités en ce domaine, cet avantage devant trouver sa place au sein de la gestion par l'Etat de fonctionnaires sur lesquels il a l'entière et exclusive responsabilité.

Le nouveau système répond à une volonté de compréhension par les élus et les citoyens : c'est conforme à l'esprit de décentralisation.

Le dispositif proposé s'analyse en trois rubriques : la dotation de base, la dotation de péréquation, la dotation de compensation. La répartition des grandes masses telle qu'elle apparaît après le débat à l'Assemblée nationale, soit respectivement 40 p. 100, 37,5 p. 100 et 22,5 p. 100, nous satisfait.

Les modalités retenues pour l'attribution du produit de la dotation de base sont bonnes. Si l'on peut, à certains égards, comprendre certains arguments développés par les grandes villes, il n'en demeure pas moins que la fourchette de variation entre 1 et 2,5, selon le groupe démographique, acceptable. Nous pensons qu'elle répond aux situations contrastées qui sont celles des communes selon leur taille.

Elle prend en compte l'aménagement décentralisé du territoire et la différence évidente des moyens dont disposent les communes selon leur importance.

La dotation de péréquation, qui se maintient dans la loi nouvelle, se calcule selon des mécanismes moins nombreux, modernes et novateurs.

Le potentiel fiscal comme l'impôt sur les ménages, pris isolément dans l'ancien système, avaient parfois des effets très pervers.

Je crois aux deux formules quelque peu populaires : d'une part, « Aide-toi, le ciel t'aidera » ; d'autre part, s'agissant de l'aide différenciée : « A chacun selon ses moyens », et j'ajoute : « selon ses efforts ! »

Que le potentiel fiscal de deux communes d'égale importance soit le même peut recouvrir les plus profondes différences quant aux efforts contributifs fournis par les familles, les ménages des deux communes en cause. Il suffit que l'une ait une forte implantation d'activités économiques et pas l'autre, par exemple, ou encore que l'une ait dû créer des équipements sociaux pendant que l'autre a eu le loisir, elle, de consacrer ses moyens aux équipements structurants et à ceux qui sous-tendent le développement économique pour que les situations soient bien différentes.

Ce que l'on appelle l'impôt sur les ménages n'est pas moins pervers dès lors que l'on divise le produit de tous les impôts locaux levés, c'est-à-dire le produit des quatre taxes, des « quatre vieilles », par le nombre d'habitants. Là encore, pour un résultat identique, la réalité au niveau de l'effort fourni par les familles au titre de la contribution locale peut être très différente en fonction ou non de la présence d'activités économiques, c'est-à-dire d'un apport plus ou moins important de la taxe professionnelle.

Aussi, pour apprécier le facteur « effort fiscal », convient-il d'éliminer le produit de la taxe professionnelle et donc de ne tenir compte que de la taxe d'habitation, du foncier bâti et du foncier non bâti.

Parce qu'il faut se prémunir contre la tendance à un accroissement démesuré de ces trois taxes afin d'obtenir une meilleure dotation, il est heureux d'avoir choisi, non le potentiel fiscal ou l'effort fiscal, mais la relation entre les deux, le premier prenant, quant à lui, en compte la taxe professionnelle.

Enfin, pour un effort fiscal donné en valeur absolue, son poids sur le contribuable de la commune sera perçu différemment en fonction des revenus des habitants de la commune : nous approuvons l'introduction, pour la première fois, de cette mesure d'équité qui consiste à prendre en compte le revenu moyen par habitant de la commune, même si je n'ignore pas l'imparfaite connaissance des revenus de nos concitoyens.

J'en arrive à la dotation de compensation. Elle correspond à la plus petite part ! Cette affirmation n'est pas sans importance pour le groupe socialiste, qui a pleinement à l'esprit la situation des petites communes ; elles sont confrontées à la dépopulation, à la fermeture de l'école, à un réseau routier qui, lui, en revanche, demeure au moins égal en importance. Parfois, elles cumulent les trois situations.

La distribution de la dotation de compensation telle que prévue - 15 p. 100 pour la voirie, 50 p. 100 pour le logement social locatif et 35 p. 100 pour les enfants de la commune de trois à seize ans - est, à notre avis, inacceptable.

Prendre en compte la longueur de la voirie, c'est aussi tenir compte de la charge des divers réseaux - eau, électricité, assainissement - de la collecte des ordures ménagères, des transports scolaires et parfois des transports publics collectifs, tout simplement.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voyons bien qu'ici se situe une part fixe et très importante des charges des communes rurales, lesquelles seront, en revanche, rarement éligibles à la compensation au titre du logement social locatif et même au titre des enfants de trois à seize ans.

Je souhaite, monsieur le ministre, que le Gouvernement nous entende pour, par exemple, donner à la voirie le coefficient 25 alors que, par ailleurs, le logement social locatif serait ramené à 40 et le nombre d'enfants scolarisables de trois à seize ans maintenu au coefficient 35, étant entendu, également, que, pour notre part, nous serons attentifs au débat qui pourra s'instaurer autour de la définition du logement social et, en particulier, sur l'intégration du logement aidé.

Cette mesure de correction et de redistribution des trois taux, que je viens d'évoquer à l'instant, correspondrait au double souci de l'équité et du meilleur équilibre entre les divers groupes démographiques des communes. Elle serait appréciée à sa juste valeur par les communes rurales.

S'agissant des mesures particulières, je suis favorable à la prise en compte du patrimoine culturel monumental classé et inscrit, car il est significatif de charges pour les communes concernées, sans contrepartie financière véritable.

Les efforts consentis dans ce domaine dépassent l'intérêt strict de la commune et de ses habitants. Les communes concernées méritent bien de bénéficier d'une fraction du préceptif qui est effectué sur la D.G.F. au titre des concours particuliers.

En ce qui concerne les départements et les groupements de communes à fiscalité propre, nous sommes satisfaits par les dispositions qui nous sont soumises ; toutefois, monsieur le ministre, s'agissant des groupements, peu nombreux actuellement, il serait heureux de se préparer à une ouverture dans cette direction, et ce dans la perspective d'une évolution de la coopération, d'un développement de l'intercommunalité.

J'en viens maintenant à deux dispositions d'ordre général intéressant directement le texte en discussion. J'y ajouterai, ensuite, deux autres problèmes qui, bien que ne pouvant pas trouver leur place ici, n'en sont pas moins liés aux réflexions qui nous occupent aujourd'hui.

Je disais, au début de mon propos, que ce projet se voulait de traduire une réelle solidarité. Il est bien connu, toutefois, que celle-ci n'a de signification que si l'on s'en donne les moyens.

Le premier point est le suivant : le taux de progression de la garantie minimale, qui concerne directement cette solidarité et ses moyens.

Ce taux - qui est une très heureuse disposition en soi - ne doit pas réduire à néant les moyens laissés à la péréquation, c'est-à-dire au bénéfice de ceux dont on reconnaît les handicaps, certes, mais envers lesquels, aussi, il faut s'engager à compenser les difficultés par rapport aux besoins, aux efforts et à leurs moyens.

Plus ce taux est élevé, plus la solidarité est privée des moyens de l'assurer, moins la masse à redistribuer est significative.

Le groupe socialiste considère que le taux de 40 p. 100 est bien choisi et souhaiterait qu'il soit maintenu. De la même manière, nous estimons que fixer et plafonner à 5 p. 100 ce taux, dès lors que la progression est égale ou supérieure à 10 p. 100, est également une bonne disposition.

Le second point, c'est la progressivité de la mise en application de la loi.

L'expérience, au cours de la période qui va de 1980 à 1985, nous a montré l'impatience des acteurs, du législateur devant le désir de corriger, d'amender la loi en vigueur.

Il n'est pas bon, me semble-t-il, de retenir un trop long délai ; sinon, la loi risquerait de ne jamais être appliquée complètement. Il est également mauvais de vouloir réformer

une réforme avant même qu'elle n'ait été complètement appliquée. Je crois donc très raisonnable de limiter ce délai à cinq ans.

La première de mes deux préoccupations d'ordre extérieur à ce texte, mais ayant une incidence sur celui-ci, est relative aux recensements complémentaires.

Les conditions d'éligibilité au bénéfice des résultats d'un recensement complémentaire sont draconiennes pour les petites communes : elles découragent les maires qui, dans des conditions très difficiles, déploient d'énormes efforts et une extraordinaire habileté pour résister au dépeuplement en lui opposant un redressement démographique.

Je souhaite, monsieur le ministre, que des dispositions nouvelles et adaptées puissent être mises en œuvre. Si elles sont du domaine législatif, puis-je espérer un engagement précis du Gouvernement au cours de notre débat ? Cela serait conforme aux réponses qu'il a faites à des questions écrites qui lui ont été posées ; cela a été mon cas, tout récemment. Le Gouvernement m'a renvoyé à la réforme de la D.G.F. Nous y sommes !

La seconde de mes préoccupations a trait à la révision des bases d'imposition. La dernière en date, qui sert notamment d'assiette à la taxe d'habitation, remonte à 1970.

Depuis cette époque, des évolutions sont intervenues, des collectivités se sont développées, leur image s'est plus ou moins radicalement transformée ; d'autres ont connu un déclin certain, un appauvrissement très réel de leur attrait. Enfin, des collectivités sont nées de toutes pièces, ou presque.

La situation relative s'est donc considérablement modifiée. Dans le même secteur géographique, les rapports entre les loyers privés possibles ou pratiqués ont été bouleversés à la suite du décollage du développement, par exemple, ou de la situation inverse. Je connais bien le cas et, pour ne prendre qu'un exemple, je citerai ma commune qui, en 1970, avec 450 habitants, ne disposait d'aucun équipement, alors qu'aujourd'hui, avec 1 100 habitants - et d'ici à quelques années, 1 600 à 1 800 habitants - elle est dotée d'équipements corrects en nombre et en qualité.

Les réactualisations intervenues, uniformes en pourcentages, accentuent encore la différence. Il faut alors compenser par une action sur les taux ce qui, par des comparaisons hardies et rapides, conduit à un faux débat, à un mauvais débat, à un débat malsain.

A cet égard, je pense, par exemple, à la situation favorable de la ville de Paris qui permet à ses responsables d'annoncer à ses contribuables une baisse des taux d'imposition, alors que la ville de Paris a perçu 934,50 francs en 1984 par habitant au titre de la dotation forfaitaire, alors que la moyenne pour l'ensemble des communes est de 367,04 francs. Nous sommes donc là devant une réelle dispersion des bases d'imposition telles qu'elles apparaissent après réactualisation.

Le groupe socialiste considère comme étant de la première importance que le principe de la révision des bases soit acquis dans les meilleurs délais. Il souhaite une réponse positive du Gouvernement ; elle pourrait intervenir dès ce débat. Ensuite, il faudra entreprendre cette révision pour laquelle un délai de trois ans me semble raisonnable. Il faut prendre la décision sans tarder afin que la prochaine réforme de la D.G.F. puisse s'appuyer sur les résultats constatés.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai dû être un peu long et je vous prie de m'en excuser. Pourtant, j'aurais encore aimé pouvoir évoquer et développer le problème du remboursement de la T.V.A. pour dire quelle serait mon inquiétude si devait se concrétiser cette disposition dont on parle dans certains milieux et qui viserait à ôter du bénéfice de la récupération de la T.V.A. les investissements inférieurs à 10 000 francs. Ce serait là une pénalisation pour les petites communes, mais je sais que le Gouvernement, attentif à ce point, saura rassurer les maires qui ont pu être inquiétés par l'annonce ici ou là de cette perspective.

De la même manière, j'aurais souhaité pouvoir aborder et développer la relation qui existe entre la réduction des prélèvements obligatoires et la montée en puissance des impôts locaux liée en particulier au blocage des tarifs publics locaux. Manifestement, le blocage des tarifs publics locaux renvoie à la fiscalisation du déficit de ces services et, par conséquent, tend à une augmentation de la pression fiscale locale.

Cette réforme, pour y revenir, est pour nous d'une grande importance financière et d'une non moindre importance politique. Fondé sur la simplification, l'équité, la solidarité et l'efficacité, nous adhérons au projet soumis. Nous nous permettons de penser que le Gouvernement, dans le cours de la discussion, s'inspirera de nos observations et de nos propositions. Nous attendons dès aujourd'hui ses réponses.

Cette réforme, telle qu'elle est conçue, appuie les principes de la décentralisation. Le groupe socialiste lui apporte son soutien (*Applaudissements sur les travées socialistes*).

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

9

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle (n° 39, 1985-1986), dont la commission des affaires culturelles est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

10

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Paul Masson, Kléber Malécot et Louis Boyer une proposition de loi tendant à compenser financièrement les sujétions imposées aux habitants riverains des chantiers de centrales nucléaires.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 48, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement (*Assentiment*).

11

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Josy Moinet un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi modifiant, à compter du mois de décembre 1986, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers instituée par la loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du fonds spécial de grands travaux (n° 13, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le n° 46 et distribué.

J'ai reçu de M. Louis Souvet un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif au congé de formation économique, sociale et syndicale (n° 485, 1984-1985).

Le rapport sera imprimé sous le n° 47 et distribué.

J'ai reçu de M. Luc Dejoie un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs (n° 15, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le n° 49 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe François un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (n° 18, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le n° 50 et distribué.

12

DEPOT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. André Fosset un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux valeurs mobilières (n° 17, 1985-1986).

L'avis sera imprimé sous le n° 51 et distribué.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée à aujourd'hui, jeudi 24 octobre 1985, à dix heures, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 454, 1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la dotation globale de fonctionnement. (Rapport n° 1 [1985-1986], de M. René Monory fait au nom de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation ; avis n° 6 [1985-1986], de M. Paul Girod fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale).

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 29 bis du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements à trois projets de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi relatif à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme (n° 12, 1985-1986), est fixé au lundi 28 octobre, à douze heures ;

2° Au projet de loi relatif au congé de formation économique, sociale et syndicale (n° 485, 1984-1985), est fixé au lundi 28 octobre, à douze heures ;

3° Au projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt (n° 18, 1985-1986), est fixé au mercredi 30 octobre, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le jeudi 24 octobre 1985, à zéro heure cinquante-cinq.*)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT

QUESTION ORALE

remise à la Présidence du Sénat
(Application des articles 76 et 78 du Règlement.)

*Bilan des mesures engagées
en vue de diminuer la production laitière*

702. - 23 octobre 1985. - **M. Roland du Luart** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de dresser un bilan des mesures engagées depuis 1984 en vue de la diminution de la production laitière. Il souhaiterait notamment connaître le nombre des exploitations agricoles qui ont disparu par suite de l'application des incitations à la cessation d'activités. Il attire

l'attention de M. le ministre sur les risques que comporte la politique de limitation de la production laitière pour l'activité agricole en milieu rural, en particulier dans certaines zones défavorisées où l'élevage laitier ne comporte pas d'activités de substitution. Ces risques sont encore aggravés du fait de la crise qui affecte l'élevage de viande de boucherie qui restreint la possibilité de reconversion des producteurs de lait.

ERRATUM

au compte rendu intégral de la séance du 15 octobre 1985

Page 2271, 1^{re} colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 48 rectifié, pour l'article additionnel après l'article 14, dernière ligne, au lieu de : « ...les corps et emplois... », lire : « ...des corps et emplois... ».