

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

19^e SEANCE

Séance du mardi 12 novembre 1985

SOMMAIRE

PRÉSIDENTCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. Procès-verbal (p. 2904).

2. Amélioration de la concurrence. - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2904).

Discussion générale : MM. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme ; Jean Colin, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Josselin de Rohan, William Chervy, Jean Arthuis, Jean Boyer, Mme Monique Midy.

Clôture de la discussion générale.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 2916).

Amendements nos 1 de la commission et 19 de M. Jean Boyer. - MM. le rapporteur, Jean Boyer, le secrétaire d'Etat, William Chervy. - Retrait de l'amendement n° 19 ; adoption, au scrutin public, de l'amendement n° 1 constituant un article additionnel.

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'article.

3. Modification de l'ordre du jour (p. 2918).

Suspension et reprise de la séance

PRÉSIDENTCE DE M. PIERRE CAROUS

4. Fonction publique territoriale. - Adoption d'un projet de loi en nouvelle lecture (p. 2918).

Discussion générale : MM. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation (départements et territoires d'outre-mer) ; Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois ; René Régnauld.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} A (p. 2921)

Amendements nos 28 de M. Jacques Eberhard et 1 de la commission. - MM. René Martin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet de l'amendement n° 28 ; adoption de l'amendement n° 1.

Adoption de l'article modifié.

Article 1^{er} B (p. 2922)

Amendement n° 2 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 1^{er} C (p. 2922)

Amendement n° 3 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 1^{er} E. - Adoption (p. 2922)

Article 1^{er} F (p. 2922)

Amendement n° 4 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} G (p. 2923)

Amendement n° 5 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} H (p. 2923)

Amendement n° 6 de la commission. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} I (p. 2923)

Amendement n° 7 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} J (p. 2923)

Amendement n° 8 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} K (p. 2923)

Amendement n° 9 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} L (p. 2924)

Amendement n° 10 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 1^{er} (p. 2924)

Amendement n° 11 de la commission. - MM. le rapporteur, René Régnauld, René Martin. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 2924)

Amendement n° 12 de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 2 *bis* (p. 2925)

Amendement n° 13 de la commission. - M. le rapporteur.
- Adoption.

Suppression de l'article.

Article 2 *ter* (p. 2925)

Amendement n° 14 de la commission. - M. le rapporteur.
- Adoption.

Suppression de l'article.

Article 3 (p. 2925)

Amendement n° 15 de la commission. - MM. le rapporteur, René Régnauld. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Articles 3 *bis* et 3 *ter*. - Adoption (p. 2926)

Article 5 (p. 2926)

Amendement n° 16 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 (p. 2926)

Amendement n° 17 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 27 du Gouvernement. - MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. - Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 *bis* (p. 2926)

Amendement n° 18 de la commission. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 8 (p. 2927)

Amendement n° 19 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 9 (p. 2927)

Amendement n° 20 de la commission. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 11 *ter* (p. 2927)

Amendement n° 21 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 22 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 *quater* (p. 2927)

Amendement n° 23 de la commission. - M. le rapporteur.
- Adoption.

Amendement n° 24 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 14 (p. 2928)

Amendement n° 25 de la commission. - M. le rapporteur.
- Adoption.

Suppression de l'article.

Article 18 (p. 2928)

Amendement n° 26 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 2928)

MM. René Martin, René Régnauld.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. Amélioration de la concurrence. - Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2929).

Article 1^{er} (p. 2929)

M. Pierre Vallon.

Amendements n°s 3 de la commission et 13 de Mme Monique Midy. - MM. Jean Colin, rapporteur de la commission des affaires économiques ; René Martin, Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme. - Adoption de l'amendement n° 3.

Amendements n°s 4 de la commission et 24 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement n° 4.

Amendement n° 12 de M. Jean-Pierre Cantegrit. - MM. Jean-Pierre Cantegrit, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 14 de Mme Monique Midy. - MM. René Martin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 5 de la commission. - M. le rapporteur. - Retrait.

Amendement n° 15 de Mme Monique Midy. - MM. René Martin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 2932)

Amendement n° 16 de Mme Monique Midy. - MM. René Martin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 6 de la commission et sous-amendement n° 25 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 2933)

Amendement n° 7 de la commission et sous-amendement n° 22 rectifié de M. Josselin de Rohan. - MM. le rapporteur, Josselin de Rohan, le secrétaire d'Etat. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 4 (p. 2934)

Amendement n° 8 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 *bis*. - Adoption (p. 2934)

Article 5 (p. 2935)

Amendements n°s 17 et 18 de Mme Monique Midy. - MM. René Martin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 9 de la commission et sous-amendement n° 23 rectifié de M. Josselin de Rohan. - MM. le rapporteur, Josselin de Rohan, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6. - Adoption (p. 2937)

Article 7 (p. 2937)

Amendements n°s 10 rectifié de la commission et 20 de M. Jean Boyer. - MM. le rapporteur, Jean Boyer, le secrétaire d'Etat. - Retrait de l'amendement n° 20 ; adoption de l'amendement n° 10 rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Intitulé du projet de loi (p. 2937)

Amendements n°s 11 de la commission et 21 de M. Jean Boyer. - MM. le rapporteur, M. Jean Boyer, le secrétaire d'Etat. - Retrait de l'amendement n° 21 ; adoption de l'amendement n° 11 constituant l'intitulé modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 2938)

MM. William Chervy, Jean-François Le Grand, Ivan Renar.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

6. Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 2939).

7. Réforme de la procédure d'instruction en matière pénale. - Adoption d'un projet de loi (p. 2939).

Discussion générale : MM. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission des lois ; Félix Ciccolini.

Suspension et reprise de la séance

PRÉSIDENCE DE M. FÉLIX CICCOLINI

MM. José Balarello, Marcel Rudloff, Charles Lederman, le garde des sceaux.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} et 2. - Adoption (p. 2952)

Article 3 (p. 2952)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 4, 6 et 7. - Adoption (p. 2953)

Article additionnel (p. 2953)

Amendement n° 2 de la commission et sous-amendement n° 21 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 9 (p. 2953)

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 2954)

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 11. - Adoption (p. 2954)

Article 13 (p. 2954)

Amendements n°s 18 de M. Charles Lederman et 5 de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel (p. 2955)

Amendement n° 19 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Articles 14 à 16. - Adoption (p. 2955)

Article 17 (p. 2956)

Amendement n° 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Suppression de l'article.

Article 18. - Adoption (p. 2956)

Article 19 (p. 2956)

Amendement n° 16 de Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin. - MM. Michel Darras, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article additionnel (p. 2957)

Amendement n° 13 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le garde des sceaux, le rapporteur. - Rejet.

Articles 21, 22, 24 et 25. - Adoption (p. 2957)

Article 27 (p. 2958)

Amendement n° 20 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article complété.

Articles 28 à 30. - Adoption (p. 2958)

Article 31 (p. 2958)

Amendement n° 7 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, François Collet. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 32. - Adoption (p. 2958)

Article 33 (p. 2958)

Amendement n° 8 rectifié de la commission. - M. le rapporteur. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 34 à 37. - Adoption (p. 2959)

Article 38 (p. 2959)

Amendement n° 22 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 39 à 42. - Adoption (p. 2959)

Article 43 (p. 2959)

Amendement n° 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 44. - Adoption (p. 2960)

Articles additionnels (p. 2960)

Amendement n° 14 de Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin. - MM. Michel Darras, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Article 45 (p. 2961)

Amendement n° 23 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 17 de Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin. - MM. Michel Darras, le garde des sceaux. - Retrait.

Amendement n° 10 rectifié de la commission. M. le rapporteur. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 46. - Adoption (p. 2962)

Article 46 *bis* (p. 2962)

Amendement n° 11 de la commission. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 47 (p. 2962)

Amendement n° 15 de M. Marcel Rudloff. - MM. Marcel Rudloff, le garde des sceaux, le rapporteur. - Retrait.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 2963)

M. Charles de Cuttoli.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

8. **Dépôt de propositions de loi** (p. 2964).

9. **Dépôt de rapports** (p. 2964).

10. **Ordre du jour** (p. 2964).

COMPTE RENDU INTEGRAL

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

La séance est ouverte à dix heures quinze.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

AMÉLIORATION DE LA CONCURRENCE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 14, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant amélioration de la concurrence. [Rapport n° 54 (1985-1986)].

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.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord excuser M. le ministre de l'économie, des finances et du budget, M. Bérégovoy, qui, retenu, ne pourra être présent aujourd'hui. Il m'a chargé de présenter, au nom du Gouvernement, ce projet de loi relatif à l'amélioration de la concurrence qui constitue un élément important et novateur d'une politique active de la concurrence, essentiel à la modernisation de notre économie. Dans une économie de liberté, c'est le corollaire indispensable à tout mouvement de libération de nos prix, par exemple.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, M. Michel Crépeau a annoncé dans le domaine le moins libéré, celui du commerce, dont j'ai la charge, des décisions importantes qui ont été prises jeudi au cours de la réunion du comité des prix ; elles attestent bien, à la fois dans leur ampleur mais aussi dans leurs limites, de notre volonté de libérer progressivement les prix, y compris ceux du commerce, tout en tenant compte d'un autre élément indispensable, à savoir la lutte contre l'inflation, ce mouvement de désinflation devant se poursuivre, car il constitue un élément important d'équilibre de notre économie.

J'ai employé voilà quelque temps l'expression - elle a été utilisée par d'autres également - de « pédagogie de la liberté ». En effet, lorsque l'on est confronté, d'une part, à ce

mouvement de libération des prix dont on constate l'utilité et le bon fonctionnement dans des pays voisins - je suis élu d'un département proche de la R.F.A., je vois que cela se passe plutôt bien - et, d'autre part, à notre tradition française qui n'est pas vraiment une tradition de liberté des prix, on se rend compte de la difficulté de cette pédagogie.

Dans ce domaine-là, il est difficile de se donner réciproquement des leçons. En effet, quand on sait comment les uns et les autres ont pu agir lorsqu'ils se trouvaient confrontés à ces questions, en tant que responsables, on s'aperçoit que le problème est beaucoup moins simple qu'il ne le paraît à certains, d'où le grand pragmatisme et la relative modestie qui nous animent et, en tout cas, notre volonté d'étaler dans le temps la libération des prix, afin d'éviter tout dérapage, tout risque de rattrapage, tout désir de capitaliser par avance une marge de manœuvre qui serait tout à fait catastrophique, secteur par secteur, pour notre lutte contre l'inflation.

En tout cas, ce qui est certain, et qui s'est confirmé jeudi, c'est ce mouvement de libération ; c'est une démarche, c'est une pédagogie, et je pense que des progrès seront accomplis au fil des mois et des années.

Tels sont, me semble-t-il - je voulais le dire d'emblée - les deux éléments importants et nécessaires au bon fonctionnement d'une économie.

Par ailleurs, nous avons pris conscience, depuis quelque temps déjà, du fait qu'un des éléments de vitalité d'une économie résidait dans le renforcement de la concurrence, afin de permettre à nos entreprises d'être plus compétitives dans la compétition internationale et de favoriser des formes plus dynamiques de production, de distribution.

Il est clair que, dans ce domaine, notre législation de la concurrence comporte encore bien des rigidités, bien des protections discutables ou, au contraire, un laxisme incompréhensible. En conséquence, il fallait certainement agir.

Le débat qui s'est instauré à l'Assemblée nationale - peut-être en sera-t-il de même aujourd'hui - consiste à savoir comment il convient d'aborder le problème. Faut-il s'attaquer à une construction complète, peut-être même monstrueuse, en tout cas énorme, ou faut-il, à partir de la réalité, des modifications législatives ou réglementaires que nous avons déjà vécues, essayer de tendre vers un ensemble plus cohérent ?

Quoi qu'il en soit, la concurrence - nous en sommes tous persuadés - est un facteur d'efficacité et de compétitivité. Les faiblesses anciennes de notre appareil de production, qui nous sont opposées très souvent aujourd'hui à travers les difficultés que rencontrent nos entreprises ainsi que notre commerce extérieur, sont, en partie, la conséquence de situations protégées résultant tantôt de réglementations devenues archaïques, tantôt d'ententes ou de pratiques corporatistes.

Chacun sait qu'en France, trop souvent, la liberté c'est pour soi et la contrainte c'est pour les autres, d'où la difficulté de l'exercice. Le rôle de l'Etat dans tout cela - il est au centre de bien des débats, à l'heure actuelle, entre le « moins d'Etat » et le « plus d'Etat » - s'inspirant de ce qui se passe dans d'autres pays qui ont pris de l'avance sur nous, et où l'économie de liberté n'est pas contestable non plus, consiste à assurer les conditions d'une compétition réelle, efficace, loyale entre les agents économiques. La création et le développement des entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises, en dépendent. Ce projet de loi pourra y contribuer en modifiant notre législation sur plusieurs points importants.

Je le disais tout à l'heure, nous aurions pu mettre en chantier un instrument complètement nouveau ; certains le souhaitaient, mais souvent de manière assez contradictoire. Alors, pourquoi avoir choisi une simple mise à jour de l'or-

donnance du 30 juin 1945 et de la loi du 19 juillet 1977, plutôt que cette refonte complète du droit de la concurrence que certains ont appelée de leurs vœux ?

Parce que, même s'il contient plusieurs dispositions obsoletés, le premier de ces textes constitue aujourd'hui un véritable code de la concurrence et de la protection du consommateur. En prenant à vingt-cinq reprises l'initiative de la modifier, les gouvernements qui se sont succédés depuis quarante ans ont fait de cette ordonnance un texte vivant que, d'ailleurs, personne n'a jamais songé à abroger.

J'ai encore à l'esprit une réponse de M. Monory, en mars 1981, aux parlementaires qui souhaitaient une abrogation de ces ordonnances ; il avait repris ce type d'argumentation. Mais ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres. Nous aurons l'occasion, au cours du débat, d'évoquer l'utilisation qui a été faite de ce texte à cette époque ; mais quant au fond, je le répète, il n'a jamais été question, jusqu'à ces mois récents où chacun s'exprime sur tout - ce qui est normal - d'abroger ce texte tel qu'il est. D'ailleurs, il connaîtra d'autres évolutions.

Quant à la loi de 1977, elle n'est pas si ancienne pour qu'il faille la mettre de côté. Cependant, certaines de ses dispositions se sont révélées complexes, difficiles d'application, peu efficaces et méritent donc d'être révisées à la lumière de l'expérience.

Comme l'a rappelé M. le sénateur Jean Colin dans son rapport écrit, le conseil national du commerce a estimé récemment que ce texte était inacceptable, car il contribuerait à renforcer « les interventions dirigistes de l'Etat ».

J'ai l'habitude, de par ma fonction, de travailler de manière assez étroite avec le président du conseil national du commerce, M. Dermagne, qui est, par ailleurs, vice-président du C.N.P.F., et j'avoue que ce revirement effectué voilà quelques semaines m'a quelque peu surpris. En effet, depuis plusieurs mois que ce texte est en préparation, nous avons eu l'occasion de discuter fréquemment avec lui des dispositions qu'il contient et de ce qu'elles pourraient apporter au monde du commerce. Je peux donc vous dire, sans trahir de secret, que jusqu'à l'été dernier, tant lui-même que les milieux du commerce, qu'il représente fort bien au demeurant et que j'ai eu l'occasion de rencontrer souvent sur le terrain, considéraient que ce texte apportait un profond renouveau du droit de la concurrence et permettait au droit de s'adapter à la pratique.

Or, nous rencontrons aujourd'hui une opposition très forte, principalement axée, en fait, sur un point devenu maintenant très politique, très idéologique, à savoir la non-abrogation par ce projet de loi des ordonnances de 1945.

Ce qui m'ennuie un peu dans cette critique, que je prends tout à fait au sérieux, c'est qu'au-delà de cette référence aux ordonnances de 1945 elle n'apporte pas grand-chose de concret au débat. Voilà une opposition qui me paraît un peu faible, en tout cas en l'état actuel des éléments que j'ai pu recueillir.

Ce que je constate, c'est que le conseil national du commerce retenait surtout le bien-fondé de certaines dispositions du texte et a laissé entendre, à plusieurs reprises, qu'il n'y aurait pas de désaccord de fond, mais c'était avant le revirement intervenu ces dernières semaines.

On a également parlé, s'agissant de ce texte, de « replâtrage ». De quel replâtrage s'agit-il ? Si la France a besoin d'un profond renouveau de son droit de la concurrence afin de simplifier les règles du jeu, les entreprises souhaitent avant tout - je cite pratiquement le conseil national du commerce - que le droit s'adapte à l'évolution des pratiques commerciales. Les commerçants n'ont-ils pas eu besoin, par exemple, que les banques soient soumises au droit commun de la concurrence et de trouver ainsi un juge équitable pour faire progresser les négociations sur la monétique ?

Laissons donc - en tout cas, c'est ce que je désire - les querelles parfois théologiques ou partisans pour prendre en compte les réalités du terrain qui nous ont conduits à constater qu'il fallait aménager les textes actuels afin de répondre à des objectifs concrets.

Je reprendrai rapidement ces objectifs.

Premièrement, l'adaptation de notre dispositif législatif aux mutations contemporaines de la distribution. Deux des principales dispositions du projet de loi vont dans ce sens.

L'interdiction du refus de vente est assouplie, en rendant licites les refus de vente fondés sur des formes modernes de coopération commerciale, distribution exclusive ou sélective, franchise également, du moment qu'elles ne constituent pas une atteinte à la concurrence. Voilà un besoin que je ressens depuis de longs mois dans mes contacts avec la profession. Je ne pense pas que ce point soit contestable dans son fondement.

Ensuite, les discriminations tarifaires ne sont plus interdites qu'en cas d'abus, mais, dans ce cas, la possibilité de les sanctionner est renforcée. Nous reviendrons sur ce sujet dans le débat. Je ne pense pas que, du côté des professionnels, ce point soit contesté. Vous savez bien les hypocrisies qui souvent existent actuellement dans les rapports entre la production et la distribution. C'est vrai que très peu de conflits sont portés devant les tribunaux ou devant les chambres arbitrales et l'on sait bien pourquoi : le premier qui osera le paiera cher !

En revanche, la possibilité pour un industriel de dire : « Je ne peux pas vous consentir tel tarif, car je prends le risque d'être traduit en correctionnelle », est un argument qu'il souhaite pouvoir conserver et vous le savez bien. Je le dis pour répondre par avance à l'argument selon lequel il serait d'une sévérité excessive de traduire les chefs d'entreprise devant les tribunaux. C'est beaucoup plus compliqué que cela et vous le savez bien. Bref, on évite d'intervenir sans raison valable dans les relations entre industriels et commerçants tout en se donnant les moyens d'empêcher les excès.

Deuxièmement, une meilleure sécurité juridique pour les entreprises.

L'article 2 permet d'indiquer *a priori* aux entreprises, par des règlements d'exemption, les « bonnes ententes » qu'elles peuvent utiliser sans craindre les foudres de la loi. Cette disposition est inspirée surtout de la législation communautaire. Elle me paraît importante quand je vois combien, ces derniers temps, on a eu recours en paroles ou de fait aux juridictions communautaires, bloquant même parfois le fonctionnement de certains secteurs de l'économie, créant des « périodes d'attente » d'une décision communautaire. Aussi est-il important, quand on en a l'occasion, de se rapprocher de cette législation communautaire, notamment sur ce point sensible qu'est la question des bonnes ou mauvaises ententes.

Qu'on ne vienne pas dire, comme cela a été le cas à l'Assemblée nationale, mais c'était le fait de quelques-uns seulement, que le marché lui-même réglerait la question de la bonne ou de la mauvaise entente ! Autre débat, que nous aurons peut-être, sur les limites du jeu du marché par rapport au rôle que peut jouer la législation de la concurrence, problème fort bien compris depuis longtemps aux Etats-Unis, pour ne citer que cet exemple.

Donc, cette disposition sur les ententes me paraît sage, car elle permet de passer d'un droit purement répressif, créant parfois des situations aberrantes - on l'a vu récemment - à un droit qui informe aussi les agents économiques sur ce qu'ils peuvent légitimement faire.

Troisièmement, le renforcement des moyens de lutte contre les entraves et la concurrence. Le Gouvernement vous propose d'instituer la possibilité de déroger au secret de l'instruction pour les rapporteurs de la commission de la concurrence, afin d'assurer une meilleure collaboration entre eux et les tribunaux judiciaires en cas d'affaires connexes.

Sur ce point, je tiens à dire, étant moi-même juriste, que je n'aime pas toucher au secret de l'instruction pour le plaisir d'y toucher ; cela me fait toujours quelque chose quelque part ! Mais, en même temps, j'ai été un des premiers - je n'ai pas attendu ce débat pour le faire : certaines prises de positions publiques connues du secteur en témoignent - à me battre et à militer pour donner plus de force et plus d'autonomie à la commission de la concurrence. Parallèlement, cette commission, avant même que ces dispositions n'entrent en jeu, était déjà plus écoutée, plus suivie, notamment par le ministre de l'économie et des finances, ce qui contribuait concrètement, au-delà de toute disposition, à renforcer son rôle.

Il convenait donc de renforcer ses moyens, son autonomie, sa faculté de travailler. C'est parce que je suis complètement pénétré et conscient du rôle de cette commission ainsi que de sa neutralité accrue que je considère comme acceptable cette disposition. Nous vous proposons par ailleurs - je poursuis ce que je disais concernant cette commission - de faire

passer de dix à quatorze le nombre de ses membres, tout cela allant dans le sens des dispositions déjà adoptées récemment en vue d'une plus grande autonomie de la commission.

Le texte qui vous est soumis comporte également une augmentation du plafond des sanctions pécuniaires susceptibles d'être infligées selon la procédure simplifiée. Cette disposition est destinée à désencombrer la commission des affaires de moindre importance. La modification du contrôle des concentrations permet à la fois de simplifier celui-ci - il y a désormais un seuil unique d'application - et de combler les lacunes sérieuses du dispositif actuel : la définition des seuils ne permet pas, dans la pratique, de contrôler les concentrations du secteur tertiaire.

J'en viens maintenant au quatrième point, à savoir l'élimination de certaines rigidités qui représentent un véritable frein à la mobilité des entreprises.

Le projet de loi prévoit l'élimination de quelques blocages institutionnels à la liberté d'entreprendre qui figurent dans la législation des baux commerciaux.

Serait désormais permis le changement d'affectation d'un local commercial, lorsque le titulaire du bail prend sa retraite.

Cette « déspecialisation » partielle devrait assurer une meilleure adaptation du patrimoine immobilier commercial existant aux évolutions de structures du secteur du commerce et des services.

Au total, ce texte va dans le sens d'une liberté accrue. Cela est évident lorsque l'on examine ses dispositions : allègement de l'interdiction du refus de vente et des discriminations - je crois que nous allons avoir un débat intéressant sur la définition de cet allègement, ses limites - possibilités d'exemption *a priori* et meilleure protection des entreprises contre les entraves anticoncurrentielles vont dans ce sens.

C'est de cette façon que l'on protège la liberté d'entreprendre. Il n'y a pas de liberté ni de possibilité de développement pour une entreprise si celui dont le travail est le principal capital n'a pas sa chance face à des fournisseurs ou à des clients plus puissants. Je crois qu'il y a là une limite à instaurer au simple jeu du marché.

Notre économie a besoin de milliers d'initiatives et notre devoir est de permettre leur éclosion et leur développement. C'est le sens de la politique du Gouvernement.

Nous entendons créer un environnement favorable ; j'ai parlé tout à l'heure de l'inflation qui a été réduite, des taux d'intérêt qui diminuent, de la taxe professionnelle que nous alléons progressivement.

Mais surtout - c'est le débat d'aujourd'hui - nous voulons renforcer la politique de la concurrence. La crédibilité de la commission de la concurrence est plus forte ; je le disais à l'instant. Elle est saisie régulièrement, et ses avis sont souvent suivis. La lutte contre toutes les formes de corporatisme et de privilèges a été suivie dans ce domaine. En effet, la concurrence ne saurait être une liberté à sens unique. C'est pourquoi nous avons toujours lié la libération des prix à un renforcement de la concurrence.

Par rapport à cette argumentation que j'ai essayé de développer, on nous opposera certainement que ce texte maintient un certain nombre de rigidités et s'appuie sur des textes anciens. Nous nous heurterons, je crois, sur ce point, à certains paradoxes dans le débat, concernant notamment certains amendements, monsieur le rapporteur, mais je ne vais pas anticiper sur le débat.

Je pense très sincèrement, au-delà du débat lui-même sur les ordonnances de 1945 - je suis certain que nous y reviendrons, mais je veux garder mes arguments pour ce moment-là - que ce texte permettra de mieux garantir la compétitivité de notre économie, donnera aux entreprises des éléments de souplesse, de sécurité juridique et de liberté leur permettant de mieux aller de l'avant, de favoriser les initiatives, sans céder à la mode du libéralisme excessif, sauvage, conservant ainsi les garde-fous dont tout Etat moderne et responsable se doit de disposer (*M. Chervy applaudit*).

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

M. Jean Colin, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, aujourd'hui se trouve présenté au Sénat un projet de loi dont l'intitulé mérite estime et attention puisque ce texte tend à améliorer la concurrence.

Notre satisfaction pourrait égaler notre intérêt si ce texte tenait effectivement ses promesses, s'il était vrai que la liberté retrouvée allait présider désormais à la détermination des prix, dans un système où la compétition donnerait le ton, l'Etat s'étant replié vers d'autres tâches qui sont effectivement les siennes.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous venez de défendre une thèse qui me paraît très largement optimiste. Dès les premières remarques que je vais être amené à faire, il est certain que mon ton sera tout à fait différent. C'est, en effet, dans le cadre d'une véritable concurrence retrouvée que beaucoup d'entre nous, dans cette assemblée, conçoivent les phénomènes économiques, considérant que moins l'Etat s'occupera de ceux-ci, plus celle-là sera effective.

Il faut le reconnaître d'emblée : le texte qui nous est soumis est motivé non par une semblable conception, mais par des idées qui me paraissent profondément différentes.

Ce texte ne constitue nullement un pas vers la suppression des contraintes et la limitation des contrôles ou encore la restitution de leurs responsabilités aux partenaires économiques. Il marque, bien au contraire, le maintien et même l'aggravation du droit d'intervention que s'est arrogé l'Etat, l'extension nouvelle du domaine de la prohibition, le renforcement du pouvoir de l'administration, un contrôle accru sur les concentrations d'entreprises, le renforcement des peines, même si l'on nous présente cette formule comme une bénédiction, dans le cadre de la procédure dite simplifiée. C'est, en définitive, la consécration d'un interventionnisme supplémentaire tout à l'opposé de ce que beaucoup d'entre nous désirent selon les vœux ardents de la grande majorité du pays.

Je veux bien tempérer ces critiques en admettant que ce texte ne bouleverse pas tout. Il apporte, en effet, quelques modifications que l'on pourrait qualifier de discrètes, même si certaines d'entre elles peuvent avoir des conséquences fâcheuses sur le fonctionnement des rouages déjà bien fragiles de notre économie.

Toutefois, l'esprit qui l'anime ne correspond pas à ce que nous attendions. Il va à l'encontre d'une vision réaliste de l'avenir, cette vision ne pouvant passer que par deux idées clés : moins d'Etat et un peu plus de confiance dans l'initiative individuelle.

J'ai été, comme tout un chacun, très attentif au récent duel télévisé entre M. le Premier ministre et M. Jacques Chirac. A de très rares moments, j'ai cru percevoir un rapprochement des points de vue. Je l'ai cru, notamment, lorsque a été évoqué le problème de la libération des prix, problème qui est au cœur du sujet dont nous traitons ce matin. Afin, peut-être, d'embarrasser son interlocuteur, M. le Premier ministre a annoncé avec un certain sourire de triomphe que 80 p. 100 des prix industriels étaient à nouveau libérés. C'est sans doute exact ; nous sommes près d'y parvenir et M. Fabius avait l'air très satisfait de ce résultat.

Les déclarations toutes récentes de M. le ministre du commerce et de l'artisanat, M. Crépeau, auxquelles vous faisiez allusion à l'instant, monsieur le secrétaire d'Etat, nous confortent dans cette même idée et je ne veux d'ailleurs pas douter, en ce qui vous concerne, de votre bonne volonté ni de vos bonnes intentions. C'est donc un sujet sur lequel nous devrions pouvoir nous entendre et même aller de l'avant.

Je ne vois cependant pas, dans le texte proposé, les éléments permettant d'avancer dans une voie que ne paraît pas désavouer M. le Premier ministre, mais dans laquelle M. le ministre de l'économie, des finances et du budget semble bien moins enclin à s'engager. C'est que, dans un système de contrôle des prix qui, selon le journal *L'Economie*, demeure l'un des plus dirigistes du monde, il y a des suspects.

Ce sont d'abord les services, ce sont différents secteurs pris en otage comme celui de l'édition et de la pharmacie, où les prix sont serrés de façon si drastique que leur expansion ne peut plus être assurée. C'est essentiellement aussi le cas du commerce et, pour étayer mon propos, je suis amené à citer un certain nombre de données purement officielles.

C'est ainsi qu'au cours de l'année 1984 les dernières statistiques connues sur le contrôle des prix font état de 264 390 opérations, dont 99 235 en ce qui concerne le commerce de détail et 161 269 pour les services. Grâce au renfort et à la collaboration d'autres administrations, 451 798 contrôles des prix ont été opérés et vous avouerez tout de même, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'avec de pareils chiffres nous sommes très loin d'un régime qui tendrait à une liberté retrouvée dans ce secteur.

En outre, M. le ministre des finances, qui a sans doute ses raisons, vient, voilà quelques semaines, de faire absorber la direction des fraudes par la direction générale de la consommation et de la concurrence. Il s'agit d'une mesure d'ordre administratif, mais elle me paraît tout de même assez lourde de signification : un certain parallélisme est ainsi institué entre la fraude et la consommation, les gens paraissant d'emblée suspects dès l'instant où les mêmes fonctionnaires, les mêmes méthodes, les mêmes services vont collaborer dans les deux directions.

Nous nous trouvons enfermés dans un dispositif qui me paraît tout à fait suranné. Il a son avantage, il faut le reconnaître, pour le Gouvernement, et la pratique du blocage des prix accorde de fort grands pouvoirs pour bloquer un certain nombre d'indices, ce dont on tire ensuite grande vanité : blocage des loyers, blocage des tarifs publics pour les communes - tous les maires en savent quelque chose - blocage du prix de l'eau, blocages en tous genres, mesures bien illusoire qui aboutissent à des transferts de charges et qui ne pourront ensuite que donner lieu à de grandes difficultés. Nous sommes en plein domaine de l'artifice et de la contrainte.

Dans le même temps, on tourne le dos aux évolutions nécessaires dont dépend notre avenir économique. La France est aux prises avec une impitoyable compétition internationale et elle doit y faire bonne figure pour sa survie. Elle est au cœur de l'organisation économique européenne et elle se doit d'y prendre le meilleur rang possible.

J'ai noté avec satisfaction, monsieur le secrétaire d'Etat, les allusions que vous avez faites tout à l'heure sur la nécessité de se rapprocher d'une législation qui nous permette de mieux tenir notre rang dans la Communauté économique européenne. Mais un tel avenir ne peut être garanti avec des conceptions du passé et le Gouvernement aurait pu mettre à profit l'occasion qui se présente aujourd'hui pour ouvrir largement la porte à l'initiative individuelle, pour atténuer les contrôles et libérer les contraintes oppressantes, pour aider ainsi ceux qui se battent pour produire, exporter, créer des richesses, pour gagner et faire gagner la France.

Le Gouvernement aurait bien dû « porter le fer » dans les ordonnances du 30 juin 1945, dont les dispositions sont beaucoup plus archaïques et beaucoup plus injustes que vous ne semblez le concevoir : elles mettent en place un contrôle des prix extrêmement sévère et un système répressif et pénal que rien n'explique plus à notre époque.

L'occasion était vraiment unique de moderniser une législation qui traite, article par article, page après page, de phénomènes fort heureusement totalement disparus à notre époque, tels le marché noir, la fabrication et l'écoulement de faux tickets, l'abattage clandestin et le stockage abusif de denrées.

Personne ne veut abroger ces ordonnances, pensez-vous. S'il n'y en a qu'un, je serai celui-là. J'ai procédé à une tentative et j'ai nourri, pendant quelque temps, l'espoir - d'ailleurs bien immodeste - de mettre moi-même à profit la circonstance et de me livrer directement à cet autodafé salutaire et destructeur des ordonnances de 1945.

Je n'ai pu franchir le pas mais, croyez-le bien, je le regrette. Si j'ai reculé, c'est parce que j'ai pris conscience de l'immensité de la tâche. Comme vous l'avez dit tout à l'heure, toute la législation économique, depuis quarante ans, a été bâtie à partir des ordonnances de 1945. Même si la charpente est vermoulue, il est assurément imprudent de ne s'attaquer qu'à une partie de l'édifice. Tout était donc à revoir et à reprendre. C'est un travail considérable pour lequel je n'étais pas assez armé.

Pour autant, le rôle néfaste des ordonnances, dans leur état actuel, n'est pas douteux. Elles permettent les pratiques les plus déplorables, et je n'en veux pour preuve qu'un exemple vécu qui est très récent, puisqu'il remonte au mois de mai 1984. Ce jour-là, à dix-huit heures, en pleine affluence, dans un magasin d'alimentation proche de ma ville, surgissent brusquement d'un car de police des agents en tenue et armés. Vous imaginez l'émoi des spectateurs et vous en déduisez facilement que le commerçant qui a fait l'objet d'un tel procédé a été jugé par ses clients comme peu recommandable. Ces derniers se sont sûrement dispensés, pour beaucoup, de revenir dans le magasin, d'où un préjudice commercial évident.

Je m'en suis ému auprès du commissaire de la République de mon département car je croyais que ces méthodes n'étaient plus en honneur en 1984. Il n'en est rien : il s'agis-

sait d'un simple contrôle des prix et le commissaire de la République du département de l'Essonne s'est ingénié à m'expliquer, dans une longue lettre très motivée, que l'on se trouvait dans un cas d'application tout à fait normal et naturel des ordonnances du 30 juin 1945 et qu'en outre des instructions ministérielles récentes, portant sur la lutte contre l'inflation, l'avaient conduit à utiliser de tels procédés.

S'il en était encore besoin, cet exemple vécu condamnerait à tout jamais les ordonnances de 1945. Je renouvelle donc mes regrets de voir que nous n'en sommes pas là aujourd'hui, que nous en sommes même bien loin.

C'est pourquoi, si l'on prend acte du divorce évident et profond qui existe entre ce que nous attendons et ce qui nous est proposé maintenant, on pourrait être tenté de poser la question préalable et de renvoyer le projet aux oubliettes ou, à tout le moins, d'en laisser l'unique paternité à l'Assemblée nationale. La tentation d'utiliser une telle procédure a été grande parmi certains groupes du Sénat, d'abord, en commission des affaires économiques et du Plan, ensuite.

Si cette procédure n'est pas finalement adoptée, c'est parce que la commission des affaires économiques a prévu, sur ma proposition, d'apporter dès le début du texte une modification profonde et significative. Dans l'amendement n° 1, il est ainsi affirmé hautement et clairement que le principe de la liberté des prix et des marges devient la règle fondamentale et qu'à partir de là les dispositions contraires de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 sont abrogées définitivement.

Liberté des prix découlant de la politique des entreprises en fonction des conditions du marché, tel est désormais le principe premier qui doit guider notre politique économique. Notre conception part de cet axiome fondamental et donne alors au texte du projet de loi un sens profond et une portée qu'il n'avait pas dans la rédaction du Gouvernement.

Voici donc, à partir de cette adjonction apparemment modeste mais d'une ampleur considérable, les portes des cachots qui s'ouvrent, les contraintes qui disparaissent, les contrôles qui se dissipent et la grande figure de la liberté retrouvée qui apparaît.

Nous pouvons bien admettre, dès lors, ce qui devient, excusez-moi de le dire, un appendice, une annexe, presque un *nota bene*. Je veux parler du texte du Gouvernement, auquel nous apporterons, bien sûr, les amendements qui s'imposent.

Nous admettons donc ce texte, sans beaucoup d'enthousiasme, évidemment, mais sans lui consacrer ni le premier rôle ni la première place. Dans cette logique, nous admettons les règles de contrôle sur la concurrence, au moins dans une phase transitoire.

Il n'y a pas antinomie entre ces deux affirmations car, après des années de cachot, le prisonnier, en faisant ses premiers pas d'homme libre, a forcément une démarche hésitante. Dans une première étape, pour pleinement s'exercer, la liberté des prix a besoin de quelques étais. Dans cet esprit, nous admettons donc des limitations afin de ne pas courir de risques et d'éviter les dérapages. Il y a un cap à passer, une étape à franchir. Mettons de notre côté tous les atouts.

L'affirmation du droit à la concurrence et la mise en place de règles pour la protection de son exercice sont, au reste, relativement récentes. Le texte véritablement significatif - vous l'avez cité tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat - est, en effet, la loi du 19 juillet 1977, dont la disposition la plus significative est la création d'une commission de la concurrence composée de hauts fonctionnaires et de personnalités choisies pour leurs compétences.

Dotés de pouvoirs considérables, les membres de cette commission, agissant comme rapporteurs sur les affaires qui leur sont confiées, n'ont pas fait un usage excessif de ces prérogatives pourtant fort larges. Ils s'en sont toujours servi à bon escient et le fait est suffisamment significatif au sein de notre administration pour ne pas être souligné au passage.

Reste à savoir si, comme le demande le Gouvernement, il convient d'augmenter les pouvoirs de la commission de la concurrence. Nous aurons, tout au long du débat, l'occasion de revenir sur ce problème.

Examinons maintenant le projet de loi qui nous est présenté. Il faut bien y venir, malgré l'enthousiasme assez limité que ce texte suscite à nos yeux. Je me suis longuement exprimé à propos de sa conception et de l'esprit qui l'ani-

maît : il tourne le dos aux exigences de notre temps et aux préoccupations des acteurs principaux de la vie économique ; je n'y reviens pas.

Je voudrais cependant signaler un autre défaut, assez grave lui aussi : nous faisons dans cette enceinte œuvre législative ; cette œuvre n'a de sens que si elle est menée avec rigueur. Il ne suffit pas, dès lors, de faire illusion en utilisant des locutions chocs et des périphrases élégantes.

Même si votre rapporteur n'a pas l'ambition de parvenir à la rigueur et à l'extrême précision des travaux qui émanent de notre commission des lois, il n'empêche que nous devons, à mon avis, veiller à ce que la rédaction législative ait toute la clarté nécessaire et utilise une terminologie parfaitement exacte, afin que son application ne soit pas une source d'exégèses disparates, d'équivoques et d'un abondant contentieux. Or je ne suis nullement certain que les articles de ce projet de loi satisfassent à ces critères essentiels.

J'ai noté, en particulier, l'introduction, au paragraphe g de l'article 1^{er}, de la notion de « situation de dépendance » dans les rapports entre les entreprises. Cette notion nouvelle est parfaitement mal définie. Certes, elle provient du droit allemand, que nous essayons maladroitement de copier, mais sa transposition ne peut se faire sans préparation ; au reste, le droit allemand la complète par tout un contexte. Il n'en est pas de même ici et, manquant d'assise, cette notion ne peut qu'entraîner difficultés et équivoques.

La même critique s'adresse à l'expression « économique-ment justifiés », introduite par l'Assemblée nationale au sujet des pratiques discriminatoires évoquées dans ce même paragraphe g de l'article 1^{er}.

Une telle rédaction devant susciter à coup sûr des interprétations subjectives et, par conséquent, variables et sans doute arbitraires, votre rapporteur se permettra de vous suggérer des positions sensiblement différentes, avec le souci qui l'a animé de donner à la règle législative une signification bien précise.

Une autre remarque de même nature, mais encore plus caractéristique, doit être faite au sujet des contrôles des concentrations, disposition essentielle du texte figurant à l'article 5, paragraphe II.

Le texte qui nous est présenté n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale ; il permet de déclencher le contrôle d'une concentration dans une zone considérée, dès l'instant où celle-ci porte sur « une partie substantielle » du marché. L'imprécision du texte et l'impossibilité de trouver une limite à ce qui est ou non « une partie substantielle » du marché dans une zone considérée, laquelle zone peut ensuite être fragmentée aussi normalement que possible sans que le cadre légal qui nous est proposé soit dépassé, conduit bien évidemment à récuser cette définition et à vouloir sortir d'un flou permettant tous les contrôles, ce qui ne serait pas acceptable, la multiplication des contrôles rendant d'ailleurs ceux-ci inefficaces.

Votre commission vous proposera donc, là encore, une modification d'importance en revenant à la classification opérée par le texte actuel entre les concentrations horizontales et les concentrations verticales. En effet, appliquer les mêmes règles à deux situations, c'est aller trop loin dans le système du contrôle et c'est ajouter des contraintes, des barages et des pertes de temps dans le fonctionnement des entreprises.

Pour les modifications qui viennent d'être évoquées, votre rapporteur s'est inspiré, le plus souvent - c'est là où nous nous rejoignons, monsieur le secrétaire d'Etat - des articles 85 et 86 du traité de Rome. Ce rapprochement semble d'autant plus légitime que la rédaction de ces dispositions est satisfaisante et que l'approche ainsi faite facilitera l'adaptation à un régime qui s'impose de plus en plus à nos entreprises et que nous avons intérêt à assimiler pour mieux le pratiquer.

Je vous propose maintenant de procéder à un bref examen du projet de loi afin de voir quelles sont les dispositions qui peuvent finalement être retenues.

A l'article premier sont traités les deux problèmes essentiels du refus de vente et des pratiques discriminatoires. La mesure tendant à alléger les dispositions concernant le refus de vente et à ne plus le sanctionner lorsqu'il découle de conventions licites permettant le développement du progrès économique va dans le sens de ce que nous recherchons. Il

s'agit, une fois n'est pas coutume, d'un assouplissement. Par conséquent, nous nous gardons bien de récuser cette disposition.

En revanche, le phénomène étant maintenant ramené à de plus justes proportions, nous trouvons excessif qu'il encoure toujours les foudres de la loi pénale. C'est la raison pour laquelle, par le biais d'amendements qui déplacent dans le texte certaines dispositions, la commission vous proposera de dépénaliser le refus de vente en décrochant les paragraphes qui le concernent du moule pénal de l'ordonnance de 1946. La sanction serait désormais conforme au régime de droit commun : une simple condamnation à des dommages et intérêts.

En matière de pratique discriminatoire, la commission conserve l'esprit du texte proposé en fonction de la motivation qui l'anime et qui vise à permettre le plein exercice de la concurrence. Toutefois, elle récuse, je l'ai indiqué à l'instant, les deux notions fort imprécises de situation de dépendance et de conditions de vente qui ne sont pas économiquement justifiées. Elle vous proposera une autre rédaction.

A l'article 2, portant définition du cadre des conventions ou actions concertées qui ne sont pas répréhensibles, à partir du moment où elles contribuent au progrès économique, nous présentons deux observations.

En premier lieu, la commission des affaires économiques ne souhaite pas retenir la nécessité d'un avis conforme de la commission de la concurrence, ainsi que l'a souhaité l'Assemblée nationale. En effet, même si les pouvoirs de cette commission sont réaffirmés à l'article 5, même si le statut d'autorité administrative indépendante lui est reconnu, il faut réserver les cas, sans doute très peu fréquents, où le pouvoir politique sera amené, pour des raisons qui lui sont propres, à ne pas suivre la commission de la concurrence. Ce cas sera sans doute très rare, mais il ne doit pourtant pas être écarté.

A ce même article 2, la commission suggère, toujours dans l'hypothèse où les conventions sont réputées licites, d'adjoindre au cas prévu, qui est celui de la conformité avec un arrêté ministériel type, le cas d'une exemption déjà accordée au plan communautaire. Entrer dans le cadre d'un tel dispositif permet d'éviter des contradictions et de gagner du temps.

L'article 3 pose un problème d'importance que vous avez évoqué, monsieur le secrétaire d'Etat. Il s'agit du respect des droits de la défense. C'est pourquoi la commission demande que, dans tous les cas, il soit dressé procès-verbal lors des auditions auxquelles procèdent les rapporteurs de la commission de la concurrence.

De plus, et cela paraît essentiel, il devra être donné connaissance aux personnes concernées des documents qui seront transmis au rapporteur par l'autorité judiciaire dans le cadre d'une procédure pénale en cours.

A l'article 4, la commission estime excessif le relèvement à 500 000 francs du montant de la sanction infligée par le ministre dans le cas de la procédure dite simplifiée. Certes, cette procédure simplifiée présente des avantages mais elle comporte aussi un abandon de garantie. Elle ne peut donc être généralisée, ce à quoi aboutirait, ou peu s'en faut, le régime qui est proposé.

A l'article 5, alinéa 1^{er}, la commission ne soulève pas d'objection au nouveau régime et aux règles d'organisation concernant la commission de la concurrence, y compris en tenant compte des modifications proposées par l'Assemblée nationale.

En revanche, à l'article 5, alinéa 2 - c'est une disposition essentielle - le contrôle des concentrations pose, à notre avis, de très gros problèmes, j'en ai déjà parlé voilà quelques instants.

L'introduction de la notion de « partie substantielle du marché national » où pourrait s'exercer un tel contrôle, jointe à l'élément qui concerne, dans la définition, le découpage, la détermination possible des zones concernées, nous paraît reculer sans limite les bornes où l'intervention de l'Etat peut s'exercer, ce qui, dans la conception du rapport qui vous est présenté, n'est naturellement pas souhaitable.

C'est pourquoi la commission, soucieuse de ne pas laisser à l'administration un total pouvoir d'appréciation, entend rétablir la seule référence au marché national avec la distinction actuelle et l'application de critères différents, selon qu'il s'agit de concentrations horizontales, c'est-à-dire touchant aux mêmes produits, ou des concentrations verticales, c'est-à-dire se rapportant à des produits différents.

Avec les articles 6 et 7, nous entrons dans un autre domaine tout à fait inattendu, celui des baux commerciaux. Nous sommes bien loin du problème des prix et des règles de la concurrence.

Par le jeu de ces articles, le Gouvernement nous demande de songer à la retraite de certains commerçants.

Encore que l'adjonction de dispositions aussi dissemblables par rapport aux précédentes soit quelque peu étrange, nous ne resterons pas sourds à cet appel.

Le cas prévu est celui du locataire qui demande à bénéficier de ses droits à la retraite. Ce locataire pourra donner congé sous certaines conditions et, en pareil cas, le propriétaire se voit accorder un droit : celui du rachat du fonds de commerce.

Ces mesures semblent sauvegarder les droits des deux parties. La commission vous propose donc de les entériner. Toutefois, la limitation, fixée à un mois, du délai de rachat par le bailleur apparaît excessive. Un fonds de commerce vaut généralement assez cher et il faut du temps pour mobiliser les sommes en cause. Il vous est proposé, en conséquence, de porter ce délai à trois mois.

Il me reste à examiner les modifications apportées au projet initial par l'Assemblée nationale et à indiquer qu'en règle générale ces innovations ont paru intéressantes à la commission des affaires économiques. Il en est ainsi pour les retouches qui sont d'ailleurs purement rédactionnelles apportées à l'article 1^{er}, paragraphe IV, et aux articles 2, 3, 6 et 7.

Il en est ainsi également pour la reprise, à l'article 4 *bis*, des articles 40, 41 et 42 de la « loi Royer », ce qui introduit une meilleure logique dans les règles de la codification.

Encore faut-il bien souligner, contrairement à ce qu'ont parfois indiqué certains, que la « loi Royer » ne se trouve pas pour autant abrogée. En effet, d'une part, les articles visés sont repris à l'article 4 *bis* sans modification et, d'autre part, les articles 37 et 38 font l'objet des dispositions prévues à l'article premier du texte dont nous discutons actuellement.

La commission, je l'ai indiqué, a également entériné les propositions faites concernant la commission de la concurrence.

Elle accepte à l'article premier, paragraphe III, la sanction « soit par tout autre moyen » dans le cas de pratiques discriminatoires pour compléter l'interdiction du relèvement sélectif des prix et les dispositions destinées à apporter la preuve nécessaire.

Toujours à l'article premier, paragraphe IV, la commission se félicite pleinement de la précision fournie concernant la communication des prix et des conditions de vente. En nuanciant le texte d'origine et en permettant d'apporter la preuve demandée « par tout moyen conforme aux usages commerciaux de la profession », l'Assemblée nationale a agi judicieusement.

Le paragraphe V nouveau de l'article premier mérite, lui aussi, d'être ratifié car il interdit de payer les denrées périssables à plus de trente jours. Les pratiques, qui vont à l'encontre de cette disposition, conduisent, de manière tout à fait antiéconomique, à faire assurer la trésorerie du client par le producteur ou le fabricant, ce qui restreint les moyens d'action de ce producteur ou de ce fabricant, et freine largement leurs investissements et leurs possibilités de modernisation. Tout au plus peut-on s'interroger sur ce que représente encore le terme de « denrées périssables » à une époque où les progrès de l'industrie du froid ont été considérables.

Les points qui posent problème dans la rédaction entre notre commission et l'Assemblée nationale - et ils sont tout de même essentiels - feront l'objet d'un exposé complémentaire au moment de l'examen des articles.

L'essentiel, et ce sera ma conclusion, découle, bien sûr, des conceptions d'ensemble. Pour sa part, la commission des affaires économiques et du Plan propose au Sénat un système économique nouveau fondé sur la liberté des prix, axiome tempéré provisoirement par une surveillance de l'exercice normal des règles de la concurrence.

C'est, je le rappelle, la bonne méthode pour garantir la relance de notre économie, pour donner un coup de fouet à l'initiative individuelle et pour apporter l'indispensable appoint en matière de création d'emplois.

Nous demanderons donc instamment au Sénat de soutenir massivement notre conception en se ralliant à l'amendement n° 1 de la commission. Cette adhésion donnera tout son sens au texte en discussion qui, sans cela, ne serait qu'un étai fragile et tout à fait inefficace dans un régime de contraintes devenu de nos jours totalement dépassé.

C'est pourquoi le *credo* que nous avons proclamé aura un écho profond et rencontrera une large adhésion.

Je remercie par avance de ce courant d'approbation tous ceux qui s'y rallieront et je souhaite constater en fin de débat le maximum d'adhésions. Dès maintenant, je me félicite de cette position.

Ainsi, ce projet de loi, qui pouvait être considéré initialement comme un texte secondaire, aura permis de retenir des principes essentiels, de proclamer notre foi dans les valeurs humaines de l'initiative et de la responsabilité personnelle, et aussi de redonner courage à ceux qui souffrent, avec de plus en plus d'impatience, sous les contrôles abusifs dont nous voulons, à court terme, abolir les effets pénalisants et anti-économiques. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

M. le président. J'informe le Sénat que la commission des affaires économiques et du Plan 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.

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

M. Josselin de Rohan. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en cette période de l'année où il est d'usage d'attribuer des distinctions aux œuvres littéraires, je suggère de décerner au Gouvernement le prix de l'humour noir pour son projet de loi portant amélioration de la concurrence.

Lorsqu'on a procédé aux nationalisations bien connues, qui ont étendu considérablement le secteur public dans le domaine du crédit et de l'industrie, que l'on maintient un système de blocage des marges et des prix et que, sous couvert de faire respecter la concurrence, on accroît subtilement les pouvoirs du Gouvernement sur le secteur libre, il ne faut pas manquer d'optimisme pour se présenter en adversaire du dirigisme et du corporatisme.

Vous donnez toute la mesure de vos dispositions néolibérales, monsieur le secrétaire d'Etat, en marquant votre refus d'abroger l'ordonnance de 1945 sur les prix. A dire vrai, nous n'en sommes guère surpris mais votre attitude marque les bornes de votre esprit novateur. Pour justifier cet immobilisme, vous vous référez aux pratiques de vos prédécesseurs.

M. le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme, oubliant que les prix avaient été largement libérés en 1978 et en 1981, a fait remarquer, lors du débat en première lecture devant l'Assemblée nationale, que le Gouvernement de M. Raymond Barre avait, en quatre ans, pris 466 arrêtés de blocage et qu'en 1981 le taux d'inflation annuelle était de 14,5 p. 100. Dès lors, cela devrait vous conduire à reconnaître, comme nous le faisons, que cette procédure est d'une efficacité très limitée et qu'elle masque les problèmes au lieu de les résoudre, quand elle n'aboutit pas à accélérer la disparition des entreprises.

Notre pays est le seul en Europe occidentale, avec la Suède, à user du blocage des prix et des marges par la voie réglementaire. Le moins que l'on puisse dire est que les résultats enregistrés ne militent guère en faveur d'un dispositif que l'économie de guerre et la pénurie ont pu rendre un temps nécessaire mais qui est inopérant et même dangereux car il obère les capacités d'investissements des entreprises, donc leur avenir.

Le caractère inflationniste d'une libération des prix du commerce n'est au demeurant pas évident. Vos services ont demandé à M. Maruani, professeur à l'école des hautes études commerciales, un rapport qui démontrerait même de manière formelle que l'incidence d'une telle libération serait très faible en raison de la diminution du pouvoir d'achat des

Français qui freine la demande. Comptez-vous publier ce rapport ou le mettre à la disposition de la représentation nationale ?

Votre texte contient un bric-à-brac de dispositions parcelaires et composites qui traduisent, en fait, votre peu d'appétence pour une déréglementation de l'économie, ainsi que votre incapacité à vous défaire d'une approche répressive des problèmes ; il est difficile de forcer sa nature !

Ce manque de conviction se manifeste dans le maintien de la pénalisation pour le refus de vente, alors que les infractions ne devraient être sanctionnées qu'au civil, par le renforcement du montant des amendes. On se croirait encore à l'époque de Joanovici !

De plus, la charge de la preuve des faits justificatifs incombe au prévenu, contrairement au droit commun.

Vous introduisez dans notre droit le concept allemand de dépendance économique. Cette notion mériterait d'être mieux précisée. On peut s'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure la réalité allemande est transposable en France. M. le rapporteur ayant dit à ce propos d'excellentes choses, je n'y reviendrai pas.

Tout à fait surprenante est l'adjonction subite à votre projet de dispositions abrogeant cinq articles de la loi Royer. Pourquoi avoir attendu le dernier moment pour procéder à une modification de cette ampleur, sans concertation préalable avec les organisations professionnelles intéressées ?

Pourquoi aussi avoir rattaché les nouvelles dispositions à l'ordonnance de 1945 ?

N'est-ce pas pour rendre plus difficile l'abrogation de ce texte en réalisant un mélange inextricable de mesures positives et de rédactions néfastes ?

Pour quelles raisons avez-vous abaissé les seuils de concentration de 40 p. 100 de la consommation nationale à 25 p. 100 des ventes sur le marché intérieur ?

Quelles sont les justifications d'un tel changement ?

Qu'est-ce qu'un monopole régional à l'heure du Marché commun ?

Sommes-nous en économie autarcique pour que des groupes qui assurent 40 p. 100 des ventes ne s'exposent durablement à aucune concurrence étrangère ou française ?

Le caractère humoristique de votre projet de loi apparaît plus nettement lorsqu'il s'agit de définir les pouvoirs du ministre ou ceux de la commission de la concurrence.

Le 2^e de l'article 51 de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix dispensait d'approbation préalable les actions concertées ou ententes quand leurs auteurs pouvaient justifier qu'elles favorisaient le développement du progrès économique et la productivité. Désormais, c'est un arrêté ministériel qui définira les critères de la bonne entente. Voilà assurément la marque d'un tempérament libéral !

Pour ce qui est de la commission de la concurrence, voici, paraît-il, son indépendance singulièrement renforcée parce que le nombre de ses membres passera de dix à quatorze et qu'elle disposera d'un budget propre. Eh bien, un organisme, même rebaptisé « autorité », n'est vraiment indépendant que lorsqu'il n'est pas contraint de recourir à l'Etat pour assumer ses tâches, que la procédure qui se déroule devant lui est contradictoire, que les droits de la défense y sont assurés et que ses décisions sont exécutées par les parties sans intervention ultérieure de l'administration ! Nous sommes bien loin de ce schéma.

Enfin, ne mentionnons l'introduction des articles 6 et 7 du projet relatif aux baux commerciaux que pour nous étonner de leur intégration dans un texte relatif à la concurrence. Leur existence illustre encore, s'il en était besoin, le caractère hétéroclite de cette loi.

En fait, quand on examine ce texte, on pense à ce que disait Bainville du traité de Versailles : « N'y touchez pas, il est brisé. »

Il est clair que la mise à jour et la révision profonde de nos conceptions sur la concurrence ainsi que les adaptations nécessaires de notre droit et de nos institutions devront être entreprises prochainement, non de manière lacunaire et caricaturale, mais avec le souci de prendre en compte les profondes mutations du tissu industriel et commercial intervenues depuis quarante ans et la pratique jurisprudentielle et réglementaire française et européenne.

Un projet de loi, véritable code de conduite de la concurrence, définissant avec clarté et concision ce qui est licite et ce qui est prohibé, fixant les sanctions en cas d'infraction et créant les institutions chargées de veiller au respect des règles de la concurrence, devra se substituer à tous les textes actuellement en vigueur. Simultanément, devra être abrogée l'ordonnance de 1945 sur les prix, car, si la concurrence n'est pas la licence et a besoin de protection ou de garde-fous, elle ne peut se développer que si les entreprises disposent des ressources financières nécessaires pour l'assumer et l'assurer.

Notre pays doit disposer d'une commission de la concurrence dont l'indépendance soit garantie par sa composition, son autonomie budgétaire, le choix de ses enquêteurs, les modalités de sa saisine, le déroulement de sa procédure et par l'exécution de ses décisions. Cet organisme aux pouvoirs quasi juridictionnels pourrait être saisi, par l'administration, les consommateurs, les partenaires industriels et commerciaux, les syndicats, de toute atteinte à la libre concurrence.

Les décisions qu'elle prendrait s'imposeraient aux parties et seraient soumises au contrôle juridictionnel.

Il importe, dans un environnement industriel et commercial très mouvant, affecté par d'incessantes mutations technologiques ou financières, de laisser à la jurisprudence une grande latitude pour définir les règles du jeu.

La contribution de professionnels qualifiés, aux côtés de magistrats, doit permettre de mieux saisir et de mieux comprendre des situations complexes, voire contradictoires, afin d'éclairer le jugement des responsables.

Une telle réforme ne saurait être entreprise sans concertation avec les principaux intéressés et ne peut être improvisée. Une large réflexion a été menée tant au sein des organismes professionnels qu'au sein des formations de l'opposition. Aussi le terrain est-il largement déblayé pour l'action.

Je voudrais conclure ce propos par deux remarques.

En premier lieu, sans le retour à l'économie de marché, assuré par les dénationalisations, les conditions de la compétitivité et de la concurrence ne seront pas réalisées dans ce pays.

Certes, la « cartellisation » et les ententes existent dans les économies moins étatisées que la nôtre, mais les monopoles n'y sont pas sanctifiés parce qu'ils sont publics ; ils sont bien souvent battus en brèche soit par l'action de la puissance publique et des juridictions appropriées, soit par les entreprises qui refusent de se plier à la loi du plus fort.

En second lieu, comme l'a écrit le professeur Alain Cotta, dans le cahier de juin de l'Institut du commerce et de la consommation, « le droit écrit ou jurisprudentiel des affrontements économiques entre l'industrie et le commerce commence encore à naître ».

« Le contexte industriel et commercial s'est tellement modifié que les concepts et les mots ne recouvrent ni les mêmes situations ni les mêmes choses dans une économie ouverte et mondialisée ».

Ce texte étriqué et mystificateur ne répond pas aux questions qui se posent dans le domaine de la concurrence.

Vous voulez soumettre le droit de la concurrence au contrôle de l'administration. Nous, nous voulons confier cette prérogative au juge.

Vous voulez que ce contrôle s'exerce dans des conditions exorbitantes. Nous, nous voulons qu'il soit soumis au droit commun.

Vous vous référez à des conceptions surannées et à des structures industrielles et commerciales obsolètes. Nous, nous voulons que soient prises en compte les réalités du monde moderne.

Notre premier mouvement a été de rejeter purement et simplement le projet. Nous suivrons cependant l'avis de M. le rapporteur, qui a préféré saisir l'occasion qui nous est donnée pour proposer un autre schéma et définir de nouvelles perspectives. Son excellent travail aura fait avancer l'étude de cette matière délicate et complexe. Nous voterons donc les amendements qu'il nous propose et qui constituent autant de matériaux pour le projet de loi qu'une autre majorité, mieux inspirée, devra présenter bientôt au Parlement. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I et de l'union centriste.)*

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

M. William Chervy. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, libérer les relations commerciales pour favoriser le renouveau de la concurrence et adapter les moyens de contrôle à la seule sanction des abus, tels sont les objectifs du projet de loi soumis à nos suffrages aujourd'hui.

L'interdiction du refus de vente et l'interdiction des pratiques discriminatoires non justifiées par des différences de prix de revient constituent deux mesures qui, par leur caractère absolu même, d'une part, ne sont plus adaptées aux nouvelles formes de relations entre fournisseurs et distributeurs et, d'autre part, n'empêchent pas les pratiques anticoncurrentielles.

La modernisation d'une législation qui, pour certaines dispositions, relève de l'ordonnance du 30 juin 1945 refondue, pour ce qui concerne la concurrence, par la loi du 19 juillet 1977 et, pour d'autres, de la loi Royer, s'impose, nul n'en disconvient.

Les enjeux sont d'importance : lutte contre l'inflation, amélioration de la compétitivité des entreprises, enfin, protection du consommateur.

Une concurrence qui joue pleinement est un élément de poids dans le processus de désinflation. C'est aussi un préalable indispensable à une libération des prix, libération progressive mais déjà largement engagée par le Gouvernement, puisque, depuis un an, 80 p. 100 des prix industriels ont été libérés.

La compétitivité des entreprises ne peut qu'être stimulée par une concurrence réelle et loyale, qui confortera les efforts de modernisation entrepris à travers toute l'industrie du pays.

Il s'agit de faire échec aux pratiques corporatistes, à la protection des privilèges, qui sont autant de handicaps pour les entreprises françaises face à la compétition internationale.

Il s'agit également - et j'en viens là au troisième enjeu du projet de loi, qu'il ne faut pas sous-estimer - d'assurer aux consommateurs français le choix de plus libre et le plus large possible.

Il ne faut pas perdre de vue la finalité globale d'une telle réforme : en cherchant à atteindre les prix les plus bas, les taux d'intérêt les plus faibles, c'est en réalité une meilleure efficacité économique que l'on vise, donc plus de croissance et plus d'emplois.

L'ensemble du dispositif mis en place par le projet de loi portant amélioration de la concurrence devrait permettre de réaliser, dans le court terme, un équilibre, certes difficile, dans les relations industrie-commerce, de nature à concilier les impératifs de notre appareil productif avec la satisfaction des besoins du consommateur.

Sans revenir dans le détail sur les dispositions du texte, j'en soulignerai simplement les grandes orientations.

La première consiste à poursuivre l'effort d'allègement des contraintes inutiles qui entravent l'initiative des chefs d'entreprise. C'est dans cette optique qu'il faut considérer l'aménagement de l'interdiction du refus de vente édicté par l'article 1^{er}, paragraphe I, en vue de favoriser certaines formes modernes de coopération commerciale ; ainsi, lorsque des accords de coopération commerciale ou de distribution ont pour effet de concourir au progrès économique, notamment par l'accroissement de la productivité, le refus de vente ne sera plus assimilé à une pratique de prix illicite.

L'interdiction des discriminations tarifaires est également redéfinie ; les mesures coercitives de la loi Royer, qui posait comme principe absolu l'interdiction de telles pratiques, sont de nature à gêner les producteurs français face à la concurrence étrangère, sans empêcher réellement la multiplication des rabais et ristournes occultes, par exemple. L'interdiction, dans un souci de réalisme, ne sera donc plus absolue. Elle se limitera aux cas où le partenaire se trouve en situation de dépendance.

La seconde orientation du projet de loi s'apprécie comme un renforcement des moyens d'interventions juridiques et physiques contre les entraves à la concurrence.

Je mentionnerai, à titre d'exemple, la recherche d'une meilleure communication avec les tribunaux, le recours accru à des procédures simplifiées, enfin, et peut-être surtout, la définition d'un nouveau seuil de part de marché applicable aux concentrations, qui va dans le sens d'une extension de ce contrôle et d'un meilleur contrôle des monopoles régionaux.

J'évoquerai, pour finir, l'amélioration considérable apportée au fonctionnement de la commission de la concurrence, qui voit ses prérogatives élargies.

Supprimer les contraintes jugées inutiles, abroger certaines dispositions législatives devenues avec le temps un véritable carcan ne répondant plus aux exigences économiques de l'heure et renforcer dans le même temps les conditions de contrôle et de sanctions par la puissance publique en cas d'abus, telles sont les nouvelles règles du jeu du marché que définit votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat, et auxquelles nous adhérons.

M. le Président. La parole est à M. Arthuis.

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est un dossier dont le sort est au cœur du débat économique et politique actuel auquel semble s'attaquer le Gouvernement en proposant au Parlement d'adopter un projet de loi portant amélioration de la concurrence.

En réalité, après avoir examiné ce texte, grâce aux explications claires, précises et judicieuses du rapport de notre collègue Jean Colin, nous constatons avec regret que, malgré les grandes déclarations que le Gouvernement ne manque pas de faire à tout propos, la politique économique qu'il mène refuse d'entrer délibérément dans la voie plus libérale d'une suppression des contrôles bureaucratiques, c'est-à-dire d'une véritable libéralisation de la politique de l'Etat à l'égard des entreprises.

Ce texte démontre une fois encore que le Gouvernement, malgré une inflexion de sa politique en l'espace de quatre années, n'a pas encore su franchir le pas qui doit conduire notre économie vers un régime réel de liberté des prix.

La France est aujourd'hui le seul pays développé du monde libre à avoir connu pendant plus de quarante ans un régime de contrôle des prix.

A cet égard, il faut noter que l'expérience courageuse du gouvernement de Raymond Barre et de la politique conduite par son ministre de l'économie et des finances de l'époque, notre collègue et ami René Monory, était en train de démontrer tous les bienfaits que l'économie française devait attendre d'un réel régime de liberté des prix que vous vous refusez à instaurer aujourd'hui.

Personne n'ignore plus aujourd'hui que, dans une économie concurrentielle, le contrôle des prix a de nombreux effets pervers, qui vont de la désresponsabilisation des entreprises et de leur personnel à une réelle diminution de la concurrence, contraire aux objectifs avoués de ce projet de loi. De même, il entrave les efforts d'exportation des entreprises françaises.

Il doit être aujourd'hui réaffirmé clairement que l'Etat n'a ni la compétence ni les moyens de fixer correctement les prix de vente. Il doit être réaffirmé également que les producteurs de marchandises et de services sont ceux qui connaissent le mieux leurs prix de revient, les besoins de leurs clients et les positions de la concurrence, que c'est à eux de fixer les prix, de moduler leurs marges en fonction de la situation de leur agressivité commerciale et que le marché seul, avec des clients éclairés, peut permettre une régularisation des prix, des marges et des coûts.

Si le contrôle des prix pouvait se justifier, comme vient de le rappeler M. le rapporteur de la commission des affaires économiques, dans la situation tragique et délicate où se trouvait la France au lendemain de la guerre, il n'est motivé aujourd'hui par aucune considération d'ordre économique.

Le vote que nous allons émettre à l'initiative de notre rapporteur, M. Jean Colin, est important ; il nous engage pour l'avenir. En effet, nous avons décidé, au sein de l'opposition, de libérer, dès que nous serons aux affaires, l'ensemble des prix des biens et des services.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous engage à saisir la perche que nous vous tendons et à profiter du débat que nous avons aujourd'hui en profondeur sur ce problème important du contrôle des prix pour annoncer au pays vos intentions en ce domaine.

Si vous temporisiez et attendiez une époque plus proche encore des échéances électorales, nous ne pourrions que considérer que les décisions que vous prendriez alors dans ce domaine seraient motivées par la proximité de ces échéances.

Cette réflexion vaut aussi pour la gestion des services publics communaux et départementaux, dont les prix sont toujours bloqués. Ce blocage, manifestation de défiance à l'égard des élus locaux considérés comme inaptes à garantir une modération de ces prix, les conduit naturellement à accroître les impôts locaux pour pouvoir accorder des subventions aux organismes qui ont en charge ces services. En d'autres termes, la vente à perte devient ainsi une obligation !

Tel est notamment le cas du prix de l'eau, dont le Sénat vous a réclamé, à maintes reprises, la libération et dont le blocage conduit à la détérioration du réseau.

En ce domaine, comme en matière industrielle, la liberté est seule garante de la modernisation et de la qualité des services commercialisés.

Je voudrais à présent analyser très brièvement certaines des dispositions contenues dans votre projet de loi qui sont certes intéressantes, mais, hélas ! par trop limitées.

Votre projet de loi donne la possibilité au ministre de l'économie de prendre des arrêtés d'exemption de certaines ententes lorsque celles-ci contribuent au progrès économique.

En réalité, ce projet de loi s'inspire de la pratique communautaire qui prévoit effectivement la possibilité de procéder à certaines exemptions.

Le texte prévoit par ailleurs le rattachement des pratiques discriminatoires à la notion de dépendance économique. Qu'en est-il encore de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, la C.A.E.C.L., et de leurs filiales ? L'Etat n'est-il pas lui-même en position dominante sur le secteur public concurrentiel ? Ce souci d'assurer la concurrence est une raison supplémentaire pour mettre en œuvre le plus rapidement possible la privatisation des entreprises nationalisées.

A cet égard demeure une ambiguïté, s'agissant du maintien ou de l'abrogation des articles 37 et 38 de la loi dite Royer, dans la mesure où les conditions d'application de ces textes sont plus larges que celles des dispositions contenues dans le projet de loi.

En outre, la notion de dépendance n'est guère définie. Laisser à la jurisprudence la mission d'élaborer cette définition risque de créer une période d'incertitude particulièrement dommageable pour un très grand nombre d'entreprises, aussi bien industrielles que commerciales.

Le renforcement du rôle de la commission de la concurrence doit logiquement s'inscrire dans une politique de développement de la concurrence. Cependant, le projet de loi, en dehors de l'augmentation du nombre des membres de cette commission, qui passe de 10 à 14, prévoit bien peu de choses à cet égard.

Enfin, les articles 6 et 7 du projet de loi relatif aux baux commerciaux - sorte de cavaliers - n'ont manifestement aucun lien avec la législation relative à la concurrence. Cependant, la faculté donnée au preneur qui souhaite faire valoir ses droits à la retraite de résilier son bail sans tenir compte des périodes triennales permet incontestablement de résoudre un problème important. Une solution plus simple aurait éventuellement permis de répondre à ces difficultés en donnant au commerçant la possibilité de continuer son activité jusqu'à la cession de son fonds de commerce ou à la fin d'une période triennale.

A cet égard, nous pouvons aussi nous demander pour quelles raisons le Gouvernement ne nous a pas proposé une révision complète du décret du 30 septembre 1953 sur les baux commerciaux, qui permet notamment de plafonner le taux de réévaluation des loyers par voie législative.

Par ailleurs, la priorité de rachat accordée au bailleur lorsque le preneur lui signifie son intention de céder son bail pour l'exercice d'une autre activité compense, à juste titre, l'élargissement des possibilités de « déspecialisation ».

Cependant, il convient de s'interroger sur le délai d'un mois accordé pour prendre une décision dont le coût peut être élevé ; à notre avis, une durée plus longue, de six semaines au moins, serait sans doute plus appropriée.

En votant le projet de loi avec les amendements que nous a suggéré la commission des affaires économiques et qui amélorient considérablement les dispositions initialement envisagées, nous prenons avant tout une position de principe qui s'apparente à un engagement : celui de liberté des prix, si les prochaines échéances permettent l'alternance que nous souhaitons.

Tel sera le sens du vote émis par le groupe de l'union centriste. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, un projet de loi portant amélioration de la concurrence ne peut, d'après son intitulé, que susciter notre approbation.

Au plan des principes, doter notre économie d'une législation permettant de favoriser et de renforcer l'exercice d'une concurrence effective apparaît comme une nécessité.

A cet égard, la loi du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante, en instituant notamment la commission de la concurrence, a permis de notables progrès.

Cependant, ce projet de loi, au-delà de ses dispositions, reste parcellaire et ne comporte pas une vue d'ensemble des problèmes liés à la concurrence, susceptible de renforcer véritablement la compétitivité de nos entreprises.

Tout d'abord, il est envisagé d'assouplir deux interdictions établies par l'ordonnance du 30 juin 1945 relative aux prix et par la loi du 27 décembre 1973 : l'interdiction du refus de vente et celle des pratiques discriminatoires non justifiées par des différences de prix de revient.

Cette orientation me semble bonne, notamment en ce qui concerne le refus de vente, puisque la jurisprudence de la Cour de cassation soumet les refus de vente aux critères définis par les articles 50 et 51 sur les actions concertées et les abus de position dominante.

L'assouplissement du régime des pratiques discriminatoires apporte là aussi au texte en vigueur un élément nouveau. Cependant le maintien implicite des articles 37 et 38 de la loi Royer du 27 décembre 1973 laisse planer en l'occurrence un doute quant à l'applicabilité de ces nouvelles normes.

En tout état de cause, en s'appuyant en quelque sorte sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant le principe d'égalité, il ne faut pas qu'à prestation équivalente il puisse y avoir des prix ou des conditions de vente discriminatoires.

S'agissant des autres dispositions de ce texte, il faut noter, d'une part, l'obligation de communication, pour les grossistes et les exportateurs, des barèmes de prix et des conditions de vente selon les usages commerciaux en vigueur dans la profession concernée et, d'autre part, la modification de la procédure de répression des ententes et des abus de position dominante. Les moyens d'information des rapporteurs de la commission de la concurrence à l'occasion des poursuites pénales seront renforcés et les sanctions aggravées.

Dans mon introduction, je déplorai le caractère parcellaire de ce texte qui n'apparaît que comme une simple adaptation des dispositions en vigueur. Il est en effet nécessaire de sortir du système imposé par les ordonnances de juin 1945 relatives aux prix et aux ententes et positions dominantes.

Une économie de marché vit de la confrontation de l'offre et de la demande avec une résultante essentielle : le prix. Vouloir améliorer la concurrence est une chose. Fixer arbitrairement ce qui devrait découler de la compétition entre les entreprises en est une autre, qui n'est pas compatible avec la première, vous l'avouerez, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le retour à la liberté d'établissement et de fixation des prix et des marges pour les entreprises se doit donc d'être le premier objectif d'un tel texte. A cette fin, je proposerai lors de la discussion des articles un amendement tendant à restaurer la liberté des prix.

L'économie est par définition un domaine évolutif, qui n'est pas compatible avec une action étatique trop rigide pour pouvoir s'adapter. Vous l'aurez compris, monsieur le secrétaire d'Etat, plus que les dispositions du projet de loi que vous nous soumettez, et dont certaines m'apparaissent tout à fait honorables dans leurs intentions bien qu'elles nécessitent certaines modifications, je regrette surtout ce qui ne figure pas dans ce texte. La discussion devant la Haute Assemblée saura, je l'espère, vous convaincre de la nécessité de prendre des mesures réelles, et non pas en demi-teintes, des mesures indispensables à une économie moderne.

Faute d'une telle démarche, vous nous soumettez un texte fondé sur des intentions louables, mais qui ne traite pas le fond du problème tout en renforçant l'interventionnisme de l'Etat dans ce qu'il a de plus illusoire.

Notre pays a trop longtemps souffert des effets néfastes de ces choix protectionnistes. Nous avons depuis fait le choix d'accepter les avantages et les contraintes de la compétition internationale. A ce titre, l'élargissement de nos parts de marché passe impérativement par une consolidation de nos positions au sein de l'Europe.

La modernisation de notre appareil productif, la réduction des charges indues des entreprises conjuguées à la suppression d'une réglementation excessive et archaïque sont les conditions indispensables à réunir si nous voulons renforcer et accroître la compétitivité de notre économie.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne pouvons qu'être déçus par ce texte. Notre commission des affaires économiques propose, avec raison, de l'amender profondément. J'ai moi-même, au nom du groupe de l'U.R.E.I., déposé un certain nombre d'amendements. C'est en fonction de l'accueil qui leur sera réservé que nous serons en mesure de nous prononcer favorablement sur ce texte. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à Mme Midy.

Mme Monique Midy. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi actuellement en discussion a suscité, en apparence, quelques remous à l'Assemblée nationale. Tout en reconnaissant qu'il ne mettait pas en cause « les intentions ou les quelques assouplissements qui peuvent être introduits ici ou là par le projet », M. Madelin a déposé la question préalable sous les applaudissements des députés de l'U.D.F. et du R.P.R.

Si le ministre et les groupes de la droite ont uni leurs voix dans un hymne à la concurrence et à la liberté des prix, l'U.D.F. et le R.P.R. ont pratiqué la surenchère en exigeant la suppression totale et immédiate de toute intervention de l'Etat, de toute référence au droit administratif en matière de concurrence ; en bref, ils ont prôné un retour à la loi de la jungle où les commerçants les moins puissants ainsi que les consommateurs feraient les frais des combinaisons des plus forts.

Selon ces chantres de la déréglementation, il faudrait abroger, séance tenante, les ordonnances de 1945. Or, chacun sait que ces textes, en donnant au ministère des finances les moyens d'intervenir sur la fixation des prix et le fonctionnement des marchés, permettent d'en corriger les inévitables déséquilibres. Ils aident à veiller au respect des règles d'une concurrence loyale qui ne lèse pas les commerçants tout en s'attachant à protéger également les consommateurs.

M. Crépeau a eu beau jeu de rétorquer que, depuis 1962, tous les gouvernements ont eu recours aux ordonnances de 1945 pour contrôler les prix, ce qui est tout à fait exact. Il est bien connu que la droite ne s'embarrasse pas de cohérence : un jour, elle exige l'exclusion de l'Etat des affaires économiques et un autre jour elle réclame à cor et à cri son intervention et ses subsides en faveur des entreprises.

Je laisse le groupe socialiste et les groupes de la droite débattre sur le point de savoir quel est le Gouvernement qui a pris le plus grand nombre d'arrêtés de fixation des prix. En effet, l'intérêt des consommateurs et des travailleurs de notre pays en matière de prix et de marchés ne porte pas sur ce sujet. Le débat ne se situe pas dans l'alternative entre un renforcement et une suppression des interventions de l'Etat. Les véritables questions sont les suivantes : quel type d'intervention de l'Etat et pour quels objectifs ? Le mouvement de libération des prix en cours - il ne constitue d'ailleurs qu'un aspect de la déréglementation - profite-t-il réellement aux consommateurs et réduit-il l'inflation comme le prétend le Gouvernement ? On a peine à le croire !

Au début de l'année, les pouvoirs publics ont libéré les prix des carburants. Les baisses annoncées ont été éphémères ; la concurrence entre les compagnies pétrolières accélère la disparition de nombreux points de distribution ; des milliers de stations-service sont menacées de faillite ; sauf à pratiquer des prix exorbitants.

Par ailleurs, quinze jours après la libération des prix, le Gouvernement augmentait dans des proportions démesurées les taxes sur les carburants. Finalement, la libération des prix

profite essentiellement aux compagnies pétrolières et aux distributeurs et non aux consommateurs. A ce propos, il est intéressant de se souvenir que c'est sur injonction européenne que le Gouvernement a libéré les prix des carburants, la formule publique de détermination de ses prix étant jugée non conforme à la légalité européenne.

Comme on le voit, déréglementation ne rime pas avec liberté, elle rime avec soumission : soumission aux exigences de rentabilité des groupes économiques dominants.

La bonne réponse à ces mesures de déréglementation ne réside pas pour autant dans un simple renforcement du contrôle étatique des prix et de la réglementation de la concurrence. Depuis 1982, les dispositifs de contrôle des prix mis en œuvre par le Gouvernement socialiste ont eu des effets pervers, tant sur les prix eux-mêmes que sur l'emploi. Personne n'ignore que les industriels savent contourner une politique des prix dirigiste et étatique : le textile et l'électroménager en sont des exemples significatifs.

En revanche, dans les conditions actuelles, le contrôle et la réglementation centralisés des prix industriels incitent à gérer contre l'emploi. En effet, le Gouvernement et le patronat s'accordent à estimer que la rentabilité est le seul critère de gestion.

La politique actuelle des pouvoirs publics pousse à compenser le ralentissement imposé des prix par une baisse des salaires et la suppression des emplois. L'exemple du secteur de la réparation automobile est significatif de cette démarche. L'Etat a fixé des taux horaires aux garagistes, mais cette contrainte est détournée, le réparateur ayant la possibilité de jouer sur la durée effective des prestations ou sur la facturation des pièces. Face à cela, l'Etat a renforcé la contrainte sur l'unique variable qu'il se soucie de contrôler, au risque de voir l'emploi faire les frais d'un durcissement. A notre avis, il aurait mieux valu, plutôt que d'emprunter une voie autoritaire, favoriser la modernisation de cette activité utile à la population.

En définitive, ni la réglementation, ni le dirigisme à outrance ne peuvent favoriser un fonctionnement sain des marchés et des prix. A ces impasses, les communistes opposent une optique de la responsabilité : responsabilité des entreprises, des fournisseurs et des clients qui négocient les contrats ; responsabilité de l'Etat central ou des collectivités territoriales compétentes qui peuvent contribuer à normaliser les relations entre partenaires lorsqu'elles sont déséquilibrées afin que les plus puissants n'imposent pas leurs règles. Plutôt que de recourir prioritairement à un contrôle dirigiste de la fixation des prix, il faudrait s'acheminer vers une contractualisation plus transparente de la fixation des prix entre partenaires économiques. L'enjeu de tels contrats serait de lier explicitement la détermination des prix et les autres variables économiques majeures tels l'emploi, l'investissement et le type de production.

L'Etat pourrait inciter au développement de tels rapports par des « contrats types » incluant tous les partenaires concernés, notamment les entreprises, les banques, les régions, les comités départementaux des prix. Ces contrats types serviraient de référence aux contestations et aux négociations en permettant l'intervention et l'information des salariés. Le niveau de négociation de ces contrats devrait être suffisamment décentralisé. La démocratisation des chambres de commerce et d'industrie serait un support de cette entreprise.

Cela dit, la contractualisation pouvant connaître des défaillances, les ordonnances de 1945, adaptées, doivent être maintenues comme outil de dernier recours.

J'ajoute, s'agissant des propositions que je veux formuler au nom de mon groupe, qu'un véritable dispositif anti-inflation devrait mieux qu'actuellement tenir compte de l'inflation importée.

Les grandes entreprises, les multinationales contournent les politiques de contrôle des marges d'importation et des mouvements de capitaux par la pratique des prix de cession. Il faut donc accroître les moyens d'information et d'observation sur les prix des produits importés en donnant, en particulier, la possibilité aux travailleurs d'intervenir dans leurs entreprises. Cette idée est d'ailleurs reprise dans des amendements déposés par notre groupe.

Au regard des questions fondamentales que je viens d'évoquer, monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi que vous nous présentez ne fait que donner force de loi à ce que la

pratique ou la jurisprudence ont déjà imposé sans que soient proposées les mesures indispensables à un assainissement du marché et à la vérité des prix. Nous n'approuvons pas le rôle dévolu par le projet de loi à un organisme technocratique comme la commission de la concurrence.

Nous déplorons l'exclusion des salariés des entreprises de ces dispositions alors qu'ils sont bien placés pour participer à la recherche de la transparence des coûts et des prix. Nous ne voterons donc pas ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, tout d'abord, je traiterai brièvement de l'aspect politique de ce débat et non de ses dispositions techniques que nous aborderons lors de la discussion des articles.

Je ne suis pas venu devant le Sénat présenter ce projet de loi pour me faire décerner ou refuser une médaille de parfait libéral. Je ne suis pas un libéral au sens où vous l'entendez ou, du moins, au sens que vous en avez donné, avec quelques contradictions d'ailleurs !

Je ne crois pas beaucoup à cette mode ; je suis convaincu qu'il nous faut un Etat fort. Pour préciser ma position, je fais référence au discours de M. Calvet lorsque lui a été remis le prix du *Nouvel Economiste*, voilà quelque temps ; il avait développé ce thème d'une manière fort intéressante. J'adhère, en effet, à l'idée suivante : nous sommes actuellement dans une période de recherche d'équilibre - peu aisé d'ailleurs - entre un dirigisme auquel nous étions habitués et un libéralisme qui pose lui-même un sérieux problème de frontière entre, d'une part, le libéralisme idéal dont les théories varient et, d'autre part, le libéralisme sauvage que, bien sûr, tout le monde rejette. Cela nous amène à conduire avec fermeté et prudence un travail d'assouplissement d'un certain nombre de réglementations pour arriver à une économie de liberté. Or, j'éprouve souvent le sentiment que, par une sorte de fuite en avant, on rattrape certains excès dirigistes ; j'y reviendrai dans ma conclusion.

Monsieur le rapporteur, vous avez cité tout à l'heure des chiffres relatifs au contrôle des prix. Dans mon propos liminaire, je n'ai pas voulu mentionner le nombre des arrêtés de taxation qui furent à l'origine de ces contrôles sous les différents premiers ministres, quels qu'ils soient. M. Crépeau a fait ce calcul devant l'Assemblée nationale. Je tiens ces chiffres à votre disposition, je les ai d'ailleurs sous les yeux ; il y en a vraiment pour tout le monde !

M. Jean Arthuis. Ils avaient déjà tort !

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Nous reparlerons du fait qu'ils avaient tort. En fait, ce n'est facile pour personne. Nous sommes tous confrontés à ce problème. Tout le monde peut pécher. Mais il faut essayer de garder autant que faire se peut une certaine cohérence entre le discours et les actes. Or, je ne peux accepter que l'on tienne un double langage sur la liberté.

On reproche souvent aux socialistes de faire ce qu'ils n'avaient pas dit ; je n'engagerai pas de débat à ce sujet mais je trouve vraiment qu'on parle beaucoup de ce que, en fait, on n'a pas fait.

Monsieur le rapporteur, je tiens tout de même à vous rappeler que, lors des dernières assises du commerce auxquelles j'ai pu assister et dont j'ai suivi les travaux, M. Raymond Barre avait affirmé tout à fait clairement qu'il n'était pas question pour lui d'abroger les ordonnances de 1945, étant d'ailleurs cohérent en cela avec les propos qu'avait tenus M. Monory avant 1981, propos sur lesquels je reviendrai tout à l'heure. Il est toutefois exact que M. Chirac s'était exprimé différemment à ces mêmes assises du commerce. Nous en parlerons également.

J'ai noté qu'un orateur avait employé l'expression de « prisonnier », de prisonnier pour une longue durée dirais-je. Il en résulte une difficulté à réapprendre la liberté ; d'où notre pédagogie en la matière. Ce « prisonnier », condamné à une lourde peine, réapprend donc cette liberté.

Mais, monsieur le rapporteur, puisque vous évoquez également les conséquences catastrophiques de notre attitude sur l'économie, je citerai quelques exemples dans un domaine

que je connais quelque peu : création d'entreprises en moins de trente jours - cette mesure était attendue - généralisation des centres de formalités d'entreprises, notamment. Ces mesures, ainsi qu'un certain climat général, ont permis de réaliser durant le premier semestre de l'année 1985 et dans un secteur que je connais bien, celui d'un solde net entre créations et disparitions d'entreprises en augmentation de 25 p. 100 par rapport à l'année précédente ; il y a eu 27 000 nouvelles créations. Ce résultat me semble positif en dépit de ce climat catastrophique de contrôles, de formalisme, etc., que vous avez évoqué !

Je traiterai rapidement du contrôle en uniforme. C'est un vrai problème auquel nous sommes souvent confrontés. Il n'est pas nouveau même s'il est plus durement ressenti dans les moments difficiles, dans la période actuelle. Les exemples que vous avez cités me semblent devenir aujourd'hui des exceptions. Le problème réside non dans la politique même du contrôle en uniforme mais dans la mauvaise manière dont il s'est parfois exercé. M. Michel Crépeau et moi-même en étions souvent indignés. Je crois d'ailleurs savoir que, après des instructions que nous avons données voilà quelque temps, cela se passe bien maintenant.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais vous apporter.

Monsieur de Rohan, je veux bien accepter un prix de l'humour noir, bien que je n'y excelle pas et que je préfère celui qui consiste à faire rire de soi-même, ce qui n'est pas le plus facile, mais on pourrait, alors, vous décerner le prix Goncourt du grand écart.

Ces mesures, selon vous, sont inopérantes. Or, leur effet sur l'inflation, s'il n'est peut-être pas tout, me paraît essentiel. On ne peut affirmer sérieusement, en effet, qu'il n'existe aucun lien entre la lutte contre l'inflation et les mesures qui ont été prises.

Vous avez critiqué la politique de M. Barre, disant qu'il avait pris un certain nombre d'arrêtés, de mesures, que je qualifierai de non libérales, et que vous ne le suiviez pas. C'est tout à fait votre droit. Mais, sans vouloir faire d'amalgame trop rapide, avouez que, du temps de M. Chirac, la situation n'était tout de même pas idéale du point de vue des contrôles...

M. Josselin de Rohan. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. de Rohan, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Josselin de Rohan. Je vous mets tout à fait à l'aise, sur cette affaire, monsieur le secrétaire d'Etat. Je sais très bien que le gouvernement de M. Chirac, comme celui de M. Barre, a pris des arrêtés de blocage et a pratiqué la politique que nous dénonçons.

Cela dit, au vu d'une expérience de quarante années, dont nous avons pu mesurer l'efficacité extrêmement limitée, à regarder ce qui se passe à l'étranger, à comparer l'efficacité des systèmes appliqués chez nos partenaires du marché commun et chez nous, il me semble tout à fait normal que nous changions d'avis. Il n'y a que les sots qui ne changent pas d'avis !

Nous avons réfléchi à cette question, nous avons observé la politique qui était menée et c'est ce qui nous amène à préconiser aujourd'hui une autre thérapeutique. Dès alors, vous pouvez toujours nous renvoyer à M. Chirac et même au gouvernement du général de Gaulle, en 1945, pour la mémoire duquel, en tant que membre du groupe du R.P.R., j'ai bien évidemment quelque respect. On ne peut comparer des situations qui changent, qui évoluent. Nous parlons de l'avenir.

Vous pouvez donc vous référer cent fois à M. Chirac, vous ne me convaincrez jamais que le maintien du système auquel vous restez attaché est bon aujourd'hui.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, je suis très content de votre intervention qui me permet véritablement - j'ai déjà tenté de le faire tout à l'heure - de bien cadrer le débat.

Je comprends tout à fait que vous ayez tenu de tels propos. J'ai le sentiment que la politique qui a été menée, avec ses dérapages et, dans ce domaine précisément, son absence de résultat - sans vouloir schématiser le problème - vous amène souvent, vous et vos amis, à certains excès quant à votre doctrine libérale.

Pour notre part, tenant compte à la fois de cette expérience du passé, dont nous avons pris connaissance, et de la réalité d'aujourd'hui, nous essayons de trouver la voie étroite, difficile, avec parfois des tâtonnements, entre le dirigisme absolu en matière de prix et l'ouverture brutale des vannes après tant d'années de mauvaises habitudes.

Je suis frontalier de la République fédérale d'Allemagne ; je vois ce qui s'y passe et ce qui est possible. Il est deux notions qu'il faut intégrer : l'équilibre et la durée. C'est ce que nous sommes en train de faire.

On peut, certes, ironiser sur les mesures qui ont été prises jeudi à la suite de toute une série de dispositions. Certains ironisent même parfois sans en avoir pris connaissance. Il n'empêche que, dans le domaine du commerce, bien des branches professionnelles sont très satisfaites de pouvoir appliquer ces mesures ; elles y trouvent une certaine souplesse. Les entreprises sont bien conscientes - les professionnels le reconnaissent souvent, mais en privé, car tout se politise - qu'il n'est dans l'intérêt de personne de procéder à une ouverture brutale des vannes.

Ce que nous souhaitons, c'est mettre nos actes en conformité avec nos pensées, c'est trouver un équilibre, au-delà des propos dogmatiques que l'on entend actuellement sur le libéralisme et qui constituent le contrecoup des excès d'hier. Cela n'empêche pas, effectivement, que l'on reconnaisse les erreurs du passé, mais pour en tirer profit et non pas pour passer d'un extrême à l'autre, alors que l'on tend maintenant vers une espèce d'équilibre. En tout cas, c'est ainsi que je vois les choses.

Tout à l'heure, monsieur de Rohan, vous avez ironisé sur la commission de la concurrence. Cette commission a été créée - il faut le saluer - par la loi de 1977. De 1977 à 1981, ses avis ont été suivis, en moyenne, une fois sur deux. Depuis, ils sont presque toujours suivis. De ce point de vue, le rôle de la commission de la concurrence a donc effectivement évolué.

M. Josselin de Rohan. Me permettez-vous de vous interrompre à nouveau, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Je vous en prie, monsieur le sénateur.

M. le président. La parole est à M. de Rohan, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Josselin de Rohan. Si vous m'aviez écouté avec attention, monsieur le secrétaire d'Etat, vous auriez entendu que j'ironisais non pas sur la commission de la concurrence, mais sur le fait que vous estimiez très novateur d'avoir augmenté le nombre de ses membres de deux. C'est tout.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Dont acte !

La plupart des sénateurs de l'opposition qui sont intervenus ont parlé d'une « réformette » visant des textes obsolètes. J'y ai fait allusion dans mon propos liminaire, car cette critique avait déjà fusé dans la presse.

Je rappelle, à ce stade du débat, que la plupart des textes en matière de concurrence datent de 1977. Ils sont donc récents. Il faut d'ailleurs créditer MM. Barre et Monory d'avoir modernisé les textes qui existaient. Le seul reproche que l'on peut adresser à leur gouvernement dans ce domaine est d'en avoir limité l'application.

A l'heure actuelle, la politique française de la concurrence, menée sur ces bases, est considérée à l'étranger - et même souvent en France - comme une des plus efficaces du monde, notamment si on la compare à celle des Etats-Unis ou de la République fédérale d'Allemagne. L'évolution des relations économiques justifie d'ailleurs une adaptation régulière de ces textes. Ainsi, en République fédérale d'Allemagne, des modifications interviennent tous les quatre ans. Il ne s'agit donc pas - quelqu'un l'a dit - d'imiter timidement

ou imparfaitement la R.F.A., mais de ne pas rester au bord du chemin. Ce projet de loi répond un peu à ce souci d'adaptation dans des domaines très concrets et non négligeables.

Monsieur le sénateur Arthuis, vous avez évoqué l'expérience courageuse de M. Barre, tout en rendant hommage à la tentative de M. Monory. Il est possible - on peut le dire avec le recul - qu'il y ait eu une recherche d'équilibre. Mais je reviendrai sur ce point, tout à l'heure.

Ce qui est certain, c'est qu'il y a eu un grand effet d'annonce et, ensuite - on s'en est aperçu - une libération non seulement tardive - on nous reproche parfois d'agir tardivement ! - mais également très partielle. J'ai là la liste - mais vais-je vous l'imposer ? - de tous les secteurs encore sous contrôle en mai 1981 ; j'y inclus donc ceux qui ont été libérés en mars et en avril 1981, qui n'étaient pas négligeables.

Dans ce domaine, on pourrait s'amuser à démontrer les limites de cette période tant exemplaire...

Vous allez m'interrompre, monsieur Arthuis, je le sens. Ces interruptions rendent le débat plus vivant, mais je me demande si nous pourrions continuer encore longtemps de cette façon.

M. le président. Il ne tient qu'à vous, monsieur le secrétaire d'Etat, d'accepter ou non de vous laisser interrompre.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Je n'y vois pas d'inconvénient, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Arthuis, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Arthuis. J'ai déclaré que ces initiatives allaient dans le bon sens, mais ne me faites pas dire que cette politique était exemplaire et parfaite. Aujourd'hui, il faut reconnaître qu'avant 1981...

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Je n'ai pas dit que c'était la politique qui était exemplaire et parfaite !

M. Jean Arthuis ... il existait, en matière d'économie, et d'économie de marché, une forte imprégnation étatiste et dirigiste dont nous n'arrivions pas à nous libérer et qui durait pratiquement depuis la Libération. Cette période avait permis de réglementer et de mettre l'entreprise dans un carcan et, malgré tout, il y avait le plein emploi.

Aujourd'hui, alors que le Gouvernement socialiste a voulu aller un peu plus loin encore, pendant les deux premières années tout au moins, on constate que cette façon de tout réglementer n'a pas eu de résultats positifs.

Une démonstration a été faite par les contre-exemples. Les exemples que je prends avant 1981 tendent à montrer l'excès de bureaucratie. Aujourd'hui, ce que vous faites, monsieur le secrétaire d'Etat, à certains égards, va dans le bon sens, mais il faut aller jusqu'au bout et cela implique que l'on fasse confiance aux citoyens et aux entreprises en leur restituant le pouvoir que le monde politique, sans doute abusivement, leur a confisqué.

Voilà ce que veut dire « aller dans le bon sens », et c'est ce que nous nous préparons à faire.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Si l'on ouvre un débat de politique générale, je dirai que ce qui a été fait au début correspondait à un certain nombre de besoins, à une réalité et que je n'ai absolument pas à en rougir.

Dans le domaine précis qui nous occupe aujourd'hui, la politique que nous menons actuellement n'est pas la réponse à une politique insupportable que nous aurions menée à une autre époque. Il y a eu un coup d'arrêt en matière d'inflation qui, au début, avait connu une annonce brutale parce qu'il fallait qu'elle le soit. Il a été immédiatement suivi de cette marche vers la libéralisation. Il n'y a donc pas eu de contradiction dans notre politique sur ce point précis ni d'ailleurs sur aucun autre.

Par conséquent, j'ai le sentiment que nous sommes, en ce moment, dans cette recherche d'équilibre, dans cette marche vers la liberté la mieux organisée et la plus pédagogique possible. Nous avons l'impression d'être un peu au milieu de ce mouvement de balancier - si du moins les choses allaient dans le sens que vous souhaitez.

Ce que je crains - je l'ai dit à plusieurs reprises - c'est que, emportés par des constructions qui me paraissent à la fois risquées et peut-être inefficaces, vous ne pensiez que la bonne voie ne consiste pas à rester au juste milieu, mais plutôt à aller vers le libéralisme le plus absolu. Je ne ferais pas de procès d'intention, mais j'éprouve quelques craintes à ce sujet.

S'agissant toujours de M. Monory, je rappellerai qu'en mars 1981, répondant à une question écrite sur cette affaire de l'abrogation des ordonnances de 1945, il avait justifié, dans des termes tout à fait proches de ceux qui sont les miens aujourd'hui, leur maintien.

Sur ce point, au moins, au-delà de toutes les autres divergences importantes, il faut reconnaître à M. Barre une certaine cohérence avec les propos qu'il a tenus avant 1981 : ainsi qu'il l'a réaffirmé au mois de mars de cette année, il continue de refuser l'abrogation des ordonnances de 1945. N'y voyez pas un ralliement. Je voulais seulement insister sur une de vos contradictions.

Monsieur Chervy, j'ai écouté avec intérêt votre intervention. Je vous remercie d'avoir insisté sur un point qui me tient particulièrement à cœur en tant que membre du Gouvernement mais aussi à titre personnel, à savoir l'intérêt de ces mesures pour le consommateur.

A ce sujet, je suis en désaccord avec votre intervention, madame Midy, car elle me paraît insuffisamment étayée. Nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir.

Au-delà de l'aspect très général de votre propos, vous avez relevé un point qui m'a particulièrement intéressé. C'est vrai, la libération des prix de détail du carburant entraîne des fermetures de pompes en France comme dans les autres pays européens. Cependant, le nombre de pompes installées sur une même zone reste parfois excessif. J'ajoute que les compagnies pétrolières n'ont pas honoré leur engagement de négociation des accords interprofessionnels qui avait été pris au moment de la libération des prix et qu'elles pratiquent la discrimination entre réseaux intégrés et détaillants.

L'amendement n° 24 que le Gouvernement vient de déposer devrait, de par sa nouvelle rédaction, répondre au vœu des organisations professionnelles de détaillants en leur permettant d'assigner au pénal les présidents de compagnies pétrolières, le cas échéant - je me garderai de dire que c'est le cas aujourd'hui - pour pratiques discriminatoires dans des conditions inéquitables et non conformes aux usages commerciaux. Je ne porte pas, aujourd'hui, un jugement de valeur ; je pose un problème.

Tel est l'exemple même où la loi va apporter un atout majeur nouveau entre les mains des petits, notamment des détaillants, pour faire que la justice statue sur la vraie concurrence face aux grands, si le problème se pose. Je tiens beaucoup, au-delà de l'intérêt social qu'il présente, au maintien d'un réseau indépendant comme élément d'un bon fonctionnement de la concurrence dans ce secteur.

Je voulais, sur ce point précis, vous donner dès maintenant un élément de réponse. (M. Chervy applaudit.)

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.

Articles additionnels

M. le président. Avant l'article 1^{er}, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 1, présenté par M. Jean Colin au nom de la commission, vise, avant l'article 1^{er}, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les prix et les marges des biens et des services sont fixés sous la seule responsabilité des entreprises, à compter du 1^{er} janvier 1987.

« Toute disposition contraire des ordonnances n°s 45-1483 et 45-1484 du 30 juin 1945 relatives respectivement aux prix et à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique est abrogée. »

Le second, n° 19, présenté par MM. Jean Boyer, Goussebaine-Dupin, Puech et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend, avant ce même article, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les prix et les marges des biens et services sont fixés librement par les entreprises à compter du 1^{er} janvier 1987. Toute disposition contraire des ordonnances n°s 45-1483 et 45-1484 du 30 juin 1945 est abrogée. »

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

M. Jean Colin, rapporteur. L'importance de cet amendement ne saurait échapper au Sénat ; j'ai bien indiqué dans la discussion générale qu'il constituait la clé de ce projet de loi et qu'il permettait de donner au texte dont nous débattons toute son importance et son meilleur éclairage.

Nous affirmons, en effet, dans cet amendement la nécessité de revenir, sous la seule responsabilité des entreprises, à la liberté des prix et des marges, le corollaire étant la suppression de la partie des ordonnances de 1945 qui concerne la fixation des prix et la répression des infractions.

Notre philosophie est évidemment assez différente de celle qui est exprimée par le Gouvernement. Néanmoins, je m'interroge : nous nous fondons certes sur l'initiative individuelle, sur les règles du marché, sur un meilleur fonctionnement de la concurrence, mais notre credo à la liberté suppose tout de même un certain contrôle provisoire.

En outre, ainsi que je l'ai indiqué dans mon exposé général, nous tenons à ce que l'on avance dans le sens de la libération des prix, et le Gouvernement semble partager cette position : à l'occasion de diverses déclarations, M. le Premier ministre à la télévision, M. Crépeau, tout récemment, et, encore à l'instant, M. le secrétaire d'Etat ont indiqué qu'il fallait, prudemment certes, avancer quand même, qu'il s'agissait de la bonne orientation et que c'était à partir de là que nous obtiendrions des résultats.

Tout le monde peut se réjouir d'un tel accord. La différence entre nos positions respectives réside dans le fait que nous insistons sur l'intérêt qu'il y a à franchir certaines étapes et à accélérer ce franchissement, faute de quoi nous n'en sortirons jamais.

Ainsi, fixons-nous une date, le 1^{er} janvier 1987 - ce qui laisse quatorze mois pour rendre définitive l'accélération dont parle M. le secrétaire d'Etat - ce qui n'est pas déraisonnable dans la mesure où 80 p. 100 déjà des prix industriels sont libérés.

Aujourd'hui, le Gouvernement est au milieu du gué : il ne va donc pas faire demi-tour. Nous lui donnons les moyens de franchir ce gué pour gagner l'autre rive.

L'article additionnel que vous propose la commission constituant l'ossature même du projet de loi sur la concurrence, la commission demande au Sénat, monsieur le président, de se prononcer par un scrutin public.

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer, pour défendre l'amendement n° 19.

M. Jean Boyer. Les entreprises françaises sont depuis trop longtemps pénalisées par le système de contrôle des prix qui pèse comme un carcan inadmissible - ce terme a d'ailleurs été employé par plusieurs orateurs - et dans bien des cas, illusoire et inefficace, sur le système de formation des prix.

La France a, depuis un certain nombre d'années, choisi d'ouvrir et d'adapter son économie à la concurrence internationale. Il est dès lors totalement anachronique de songer à conserver un mécanisme hérité du passé, caractérisé à l'époque par une « économie de subsistance ».

A l'heure actuelle, un tel système est parfaitement arbitraire car il permet à l'administration d'accorder des libertés au secteur qu'elle a choisi, créant ainsi de toutes pièces des distorsions de concurrence et des difficultés graves aux secteurs non libérés.

Outre les difficultés commerciales que contribue à entretenir un tel système, la réglementation des prix fausse en permanence les structures financières des entreprises ; elle contribue, pour une large part, à une faiblesse endémique de nos entreprises. Elle est à l'origine d'une caractéristique structurelle de nos entreprises : la faiblesse, voire l'absence d'autofinancement ; elle contribue ainsi à leur endettement et obère leurs capacités d'investissement.

Par cet amendement, le groupe de l'union des républicains et des indépendants a tenu à répondre à l'immense courant qui est en train de se manifester dans notre pays, qui a profondément transformé les mentalités et qui interpelle en permanence les commentateurs politiques, au point que lorsque l'on entend s'exprimer certains ministres, on reste pantois : « plus libéral que moi, tu meurs » !

Pour notre part, nous considérons plus simplement, mais sans doute plus fondamentalement, que ce qui a changé aujourd'hui dans notre pays, c'est qu'une large majorité de Français sont désormais conscients que le niveau de l'emploi et l'évolution des revenus sont directement liés à la santé, la capacité d'innover et la compétitivité des entreprises.

Pour ce faire, il nous faut des entreprises fortes qui puissent agir en toute liberté, en prenant des risques et en les assumant.

Seuls les chefs d'entreprise en sont capables et il n'appartient pas à l'administration de leur dicter leur conduite.

Mes chers collègues, dans tout autre pays moderne, un tel langage aurait quelque chose d'anachronique - M. de Rohan l'a rappelé tout à l'heure - car il y a beau temps que nos partenaires ont compris cela.

Nous considérons donc qu'il est temps d'agir. Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe de l'U.R.E.I. avait déposé cet amendement. Mais le rapporteur de la commission des affaires économiques ayant pleinement répondu à notre attente, il va de soi que nous le retirons pour nous rallier à l'amendement de la commission.

M. René Martin. Belle profession de foi électorale !

M. le président. L'amendement n° 19 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. J'ai déjà largement évoqué ce problème au cours de la discussion générale. Le Gouvernement ne peut naturellement que s'opposer clairement et fermement à cet amendement. Le libre établissement des prix par les entreprises n'a de sens que si cette liberté s'exerce dans un contexte de pleine concurrence et j'ai exposé tout à l'heure le problème de la pédagogie de la liberté.

En outre, le texte de cet amendement est ambigu quant à la portée de l'abrogation implicite qu'il comporte et donc quant au pouvoir que conserverait éventuellement le ministre pour intervenir. Or, en matière pénale, l'abrogation implicite des textes est un procédé contestable.

Je le répète, nous avançons prudemment, fermement, résolument, vers la libération des prix. Nous avons obtenu des résultats. Il ne s'agit pas d'une politique d'à-coups avec, à côté, une inflation qui continuerait à grimper. On a connu cela. Aucun Gouvernement ne peut sérieusement songer à renoncer aux moyens d'intervention nécessaires pour maintenir les grands équilibres économiques. Je citais tout à l'heure les propos d'un ancien Premier ministre. Je ne me répéterai pas. Personne ne peut souhaiter, bien entendu, la relance de l'inflation.

Hors toute démagogie, sachons exactement où nous allons. Dans ce domaine, il est de notre devoir de préserver les résultats si difficilement acquis et de garder, pendant longtemps encore, à mon avis - car on ne décélère pas ainsi en quelques mois - la possibilité d'exercer ce contrôle. Par conséquent, j'affirme le net désaccord du Gouvernement avec cet amendement.

M. Jean Colin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Colin, rapporteur. Monsieur le président, je remercie d'abord nos collègues du groupe de l'U.R.E.I. de partager pleinement le point de vue de la commission et d'avoir accepté de retirer l'amendement n° 19 au profit de celui de la commission.

S'agissant de l'amendement n° 1, sur lequel je demande un scrutin public, je regrette que nous n'ayons pas pu, sur ce point essentiel, trouver un accord. Nous laissons tout de même une certaine faculté d'adaptation par le délai de plus d'un an que nous prévoyons avant d'arriver au point de non-contrôle des prix.

Ce délai laisse le temps de trouver une solution, d'autant qu'il semble bien que tout le monde soit d'accord sur le principe. Allons un peu plus vite, c'est notre seule ambition et elle me semble relativement modeste.

M. le président. je vais mettre aux voix l'amendement n° 1.

M. William Chervy. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. William Chervy. Depuis 1982, grâce aux mesures prises par les gouvernements Mauroy et Fabius, ainsi qu'au désencadrement progressif des prix, le taux d'inflation avoisine aujourd'hui les 5 p. 100 et le différentiel d'inflation avec les pays voisins décroît régulièrement. La concurrence est un des facteurs les plus importants de la désinflation. C'est aussi la condition d'une libération progressive des prix. Le Gouvernement, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, a beaucoup œuvré dans ce sens, mais une libération totale pourrait se traduire par une poussée inflationniste et donc aller contre l'objectif recherché. Nous estimons qu'il faut aménager et adapter les ordonnances de juin 1945 et non les abroger. C'est pourquoi le groupe socialiste votera contre l'amendement.

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

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

Je suis saisi de deux demandes de scrutin public émanant, l'une de la commission, l'autre du groupe de l'union centriste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 7 :

Nombre des votants	314
Nombre des suffrages exprimés	302
Majorité absolue des suffrages exprimés	152
Pour l'adoption	210
Contre	92

Le Sénat a adopté.

Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Par amendement n° 2, M. Jean Colin, au nom de la commission, propose, toujours avant l'article 1^{er}, d'introduire un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré avant l'article 35 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix un article 35 A ainsi rédigé :

« Art. 35 A. - Il est interdit à tout producteur, commerçant, industriel ou artisan de refuser de satisfaire, dans la mesure de ses disponibilités et dans des conditions conformes aux usages commerciaux, aux demandes des acheteurs de produits ou aux demandes de prestations de services, lorsque ces demandes ne présentent aucun caractère anormal, qu'elles émanent de demandeurs de bonne foi et que la vente de produits ou la prestation de services n'est pas interdite par la loi, par un règlement de l'autorité publique ou par décision de justice. Toutefois, le refus de satisfaire aux demandes des acheteurs n'est pas interdit s'il résulte de conventions licites au regard des articles 50 et 51. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Colin, rapporteur. Dans la forme, cet article additionnel n'apporte pas de changement important.

Sur le fond, toutefois, le fait de modifier la présentation et de rattacher les dispositions prévues à l'article 35 de l'ordonnance de 1945 à pour résultat de dépénaliser le refus de vente. Ainsi que je m'en suis expliqué dans mon exposé général, la commission considère qu'il s'agit là d'une nécessité : dès l'instant où l'on adoucit les dispositions concernant le refus de vente, il n'existe aucune raison pour que les infractions soient encore soumises à la loi pénale.

A cet égard, nous allons dans le sens d'une fusion à l'intérieur des pays de la Communauté. En effet, avec l'Espagne, la France est actuellement le seul pays européen qui conserve cette assimilation du refus de vente à un délit pénal.

La modification consiste à reprendre le texte proposé par le Gouvernement à l'article 1^{er} du projet s'agissant des conventions licites au regard des articles 50 et 51, et à l'introduire à l'article 35 A, ce qui permet la dépénalisation.

Toutefois, à la fin de l'avant-dernière phrase, la commission propose d'adoindre l'expression suivante : « ou par décision de justice ». En effet, la loi portant protection des consommateurs impose qu'une décision de justice intervienne. Une lacune doit donc être comblée et la discussion du présent texte nous semble en fournir l'occasion.

Sur le fond, je le répète, il s'agit simplement d'un transfert des dispositions prévues de manière à éviter que les infractions ne relèvent encore du droit pénal.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. L'amendement vise à une dépénalisation pleine et entière du refus de vente, qui ne serait plus que civilement sanctionné alors que le projet gouvernemental élargit, certes, le champ des exceptions, mais maintient le caractère pénal de cette pratique. Nous avons voulu répondre aux nécessités d'une politique commerciale moderne par cet élargissement, mais également - je le soulignais dans mon propos liminaire - conserver le caractère pénal lorsqu'il y avait lieu.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

Mes chers collègues, nous en sommes parvenus à l'article 1^{er} et aux huit amendements qui lui sont rattachés.

Puisqu'il est déjà douze heures trente-cinq, il me paraît plus raisonnable de suspendre maintenant nos travaux afin que l'examen de cet article ne soit pas tronçonné.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean Colin, rapporteur. C'est une décision qui me paraît raisonnable, monsieur le président. Certes, l'amendement n° 3 se rattache précisément à l'amendement n° 2 qui vient d'être discuté, mais mieux vaut que l'article 1^{er} soit examiné dans son ensemble.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Il est favorable, monsieur le président.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

3

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. J'informe le Sénat que M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, la lettre suivante :

« Paris le 12 novembre 1985.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 29 du règlement du Sénat le Gouvernement apporte à l'ordre du jour des travaux du Sénat les modifications suivantes, en accord avec les commissions des lois et des affaires économiques :

« Mardi 12 novembre 1985, à seize heures et le soir :

« 1^o Nouvelle lecture du projet complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale ; »

« 2^o Suite de la discussion du projet portant amélioration de la concurrence ;

« 3^o Projet portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale. »

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma considération distinguée.

« Signé : ANDRÉ LABARRÈRE »

Acte est donné de cette communication et l'ordre du jour de cet après-midi se trouve ainsi modifié.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante, est reprise à seize heures, sous la présidence de M. Pierre Carous.)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE CAROUS, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

4

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Adoption d'un projet de loi en nouvelle lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion en nouvelle lecture du projet de loi (n° 65, 1985-1986), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale. (Rapport n° 67 [1985-1986].)

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation (départements et territoires d'outre-mer). Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale revient aujourd'hui devant votre assemblée pour une deuxième lecture.

Adopté en première lecture le 28 juin dernier par l'Assemblée nationale, ce projet avait été soumis à votre examen le 15 octobre et à celui de la commission mixte paritaire le 30 octobre.

L'Assemblée nationale, le 31 octobre, devait, pour une deuxième lecture, réexaminer ce projet de loi sur lequel un accord n'avait pu être trouvé. Elle a, sur les principaux points de divergence avec votre Haute Assemblée, souhaité revenir au texte initial.

Ces points sont les suivants : l'assiette des cotisations aux centres de gestion et aux centres de formation, le montant des taux de cotisations, le niveau de gestion des agents de la catégorie B, la répartition du centre régional de formation de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en deux centres interdépartementaux et la participation aux élections des conseils d'administration des centres de gestion et de formation des présidents de communautés urbaines.

Le Gouvernement, sur ces différents points, avait d'ailleurs dit son accord - nous avons eu l'occasion de nous en expliquer devant vous à la précédente lecture du projet de loi - aux propositions de l'Assemblée nationale.

Il faut rappeler qu'il nous semblait nécessaire de retenir pour base des cotisations les seules rémunérations des agents relevant des centres de gestion et des centres de formation et corrélativement diminuer les taux des cotisations fixés dans le projet du Gouvernement ; une telle disposition reviendrait à diminuer les ressources de ces centres dans des proportions proches de 55 p. 100 et à les amputer des moyens minimums qui leur sont indispensables pour prendre en charge même les seules missions obligatoires qui leur sont confiées.

Je rappelle que donner pour assiette de cotisations la masse représentée par les rémunérations et les cotisations sociales, c'est se référer à la base de calcul habituelle des collectivités, qui prennent en compte les charges réelles qui leur reviennent ; je rappelle aussi que les taux fixés par la loi sont des taux plafonds : tous ceux qui voudront adopter des taux plus bas pourront le faire, à l'intérieur des normes fixées.

Sur le second point, donner aux fonctionnaires de la catégorie B pour seul cadre de gestion celui du département, comme vous l'aviez proposé, a paru un cadre trop étroit pour certains corps dont la spécificité réclame une gestion plus large.

S'il est vrai qu'à l'image de certains corps de l'Etat dont nous savons qu'ils s'accommodent fort bien d'une gestion départementale - j'avais cité devant vous le corps des instituteurs - le plus grand nombre des fonctionnaires territoriaux de la catégorie B peuvent être gérés au niveau du département, certains autres ont nécessairement besoin d'un cadre élargi au niveau national. Je pense en particulier aux actuels emplois d'inspecteur de salubrité, qui comptent moins de 400 personnes sur le plan national, à ceux des sous-archivistes, qui sont 58, ou encore à ceux de chefs de service des sports, qui regroupent environ 180 agents. Dans ces cas, qui restent cependant exceptionnels et fort peu nombreux, seul le niveau national peut permettre la cohérence du corps pour les actes de gestion, avancement en particulier, qui relèvent des centres de gestion.

Vous avez, en première lecture, rejeté la partition en deux centres interdépartementaux de formation du centre Provence-Alpes-Côte d'Azur, par principe, pour ne pas multiplier les régimes dérogatoires.

C'est un principe que le Gouvernement fait également sien, mais il entend le respecter sans pour autant nier l'évidente nécessité d'examiner au cas par cas les situations locales. Celle de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur - je l'ai dit - est particulière, compte tenu de l'importance de la région et surtout des effectifs des agents qui bénéficient des actions de formation organisées à leur intention. Les centres régionaux de formation n'ont-ils pas en effet pour mission de contribuer à la qualification des agents de la fonction publique territoriale confrontés à de nouveaux domaines de compétence dont ils doivent faire l'apprentissage et que leur a ouverts la décentralisation ?

Serait-ce y contribuer que de leur assurer une formation dans des conditions qui ne seraient pas optimales parce que liées à des problèmes de sureffectifs ?

L'Assemblée nationale, en première et en deuxième lecture, a adopté cette partition de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en deux centres interdépartementaux de formation ; le Gouvernement y est favorable.

Enfin, votre Haute Assemblée avait souhaité que les communautés urbaines soient représentées aux conseils d'administration des centres de gestion et des centres de formation. J'ai souligné devant vous les inconvénients que soulèverait une telle mesure, qui ne pourrait qu'être accompagnée de la même ouverture vers les districts, les syndicats de communes et tous les établissements publics autres que les communes, les départements et les régions.

Je redis aujourd'hui qu'introduire cette disposition conduirait à remettre en cause les listes électorales actuellement élaborées et reporter la date des élections qui conditionnent l'installation effective des centres. Or, le Gouvernement a pris l'engagement de donner à la fonction publique territoriale les moyens de son existence ; ces moyens passent, vous le savez, par les centres de gestion et les centres de formation.

Je voudrais maintenant devant vous aborder les points nouveaux qui ont été introduits dans ce projet de loi par l'Assemblée nationale lors de la seconde lecture. Ils concernent, d'une part, l'organisation des concours destinés aux agents des offices publics d'habitations à loyer modéré et, d'autre part, les modalités de reversement de la cotisation prélevée par le centre de formation des personnels communaux aux centres régionaux de formation en 1986.

S'agissant des personnels des offices publics d'habitations à loyer modéré, ils sont actuellement recrutés dans les emplois d'adjoints techniques, de rédacteurs, de commis, de sténodactylographes, d'agents d'enquête et de dessinateurs par des concours régionaux dont l'organisation a été confiée jusqu'ici à la Fédération nationale des offices publics d'H.L.M. Avec l'installation des centres de gestion, ces concours doivent se trouver organisés dans un cadre départemental.

Cependant, dans l'attente de la création des corps de la fonction publique territoriale, dans lesquels seront intégrés les agents des offices publics d'H.L.M., les concours qui leur sont ouverts et les procédures de promotion interne restent ceux que régissent les dispositions antérieures. Il convient, dès lors, de permettre qu'à titre transitoire, jusqu'à la publi-

cation des statuts particuliers, puissent continuer de s'appliquer les procédures de recrutement à un niveau interdépartemental pour faire bénéficier les agents de ces offices des possibilités d'une véritable promotion sociale.

Pour ce qui concerne les cotisations au titre de 1986 du centre de formation des personnels communaux, il faut savoir que le conseil d'administration de ce centre a décidé de prélever sur les communes et établissements publics intercommunaux une cotisation de 1,10 p. 100, identique à celle qui a été appliquée à l'exercice 1985 au titre de l'ensemble de l'exercice 1986.

Cependant, pour éviter que certaines collectivités ne soient, en 1986, assujetties à une double cotisation au titre de la formation de leurs agents, une procédure de reversement du produit de la cotisation du C.F.P.C. aux centres de formation a été adoptée.

Ainsi le centre de formation des personnels communaux prélèvera, pour 1986, la cotisation dans les mêmes conditions qu'antérieurement ; au fur et à mesure de leur installation, tous les centres de formation recevront une partie du produit de cette cotisation pour pouvoir fonctionner normalement.

Il appartiendra à la commission chargée du transfert des biens, droits et obligations de fixer le montant de la dotation devant revenir à chaque centre.

Cette procédure est apparue au Gouvernement conforme au bon sens et de nature à permettre au C.F.P.C. de continuer d'assumer ses missions sans entraver pour autant le fonctionnement des futurs centres de formation.

Il me reste un dernier point à évoquer devant vous, à savoir l'amendement relatif à la Nouvelle-Calédonie, que vous aviez accepté d'adopter en première lecture en souhaitant cependant inclure dans la rédaction de l'article qui vous avait été proposé une précision tendant à souligner que les fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie bénéficient des mêmes droits que ceux dont peuvent jouir les autres fonctionnaires des collectivités territoriales des départements et territoires d'outre-mer.

L'amendement ainsi rectifié a, dès que je lui en ai fait part, soulevé les objections du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie. En effet, cet amendement assimile les territoires d'outre-mer et les départements d'outre-mer dans un domaine où les compétences et les législations sont radicalement différentes. Il subordonne l'application des dispositions qu'il crée à la mise au point des décrets d'application en matière de statuts particuliers pour la fonction publique territoriale, alors qu'il convient de prendre une disposition d'application immédiate ; enfin, il n'est plus conforme à la rédaction de l'article tel qu'il a été soumis à l'avis de l'assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie.

Nous avons exposé ces inconvénients devant l'Assemblée nationale, le 31 octobre dernier ; elle a accepté de revenir au texte initial du Gouvernement. Pour les mêmes raisons, je vous demande d'accepter de vous en tenir à cette rédaction.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je viens de vous rappeler ce que contient le projet de loi qu'il vous appartient maintenant d'examiner en nouvelle lecture.

Je ne formulerai qu'un vœu : que ce texte soit examiné par votre Haute Assemblée avec pour seul objectif d'apporter les véritables moyens de son existence à une fonction publique territoriale dont les agents ont montré et montrent encore la contribution qu'ils savent apporter au service public. (*M. Régnauld applaudit.*)

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au cours de la discussion du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale, en 1983, puis du projet sur la formation des agents de la fonction publique territoriale, en 1984, le Sénat a insisté sur sa fidélité à deux principes. Le premier consiste à veiller à assurer en toute circonstance la liberté de décision des élus locaux en matière de gestion du personnel, le second à veiller à ce que la réforme de la fonction publique territoriale n'entraîne pas la création de structures de gestion et de formation trop lourdes et trop onéreuses.

C'est à ces deux principes que nous sommes restés fidèles au cours de la discussion en première lecture du projet de loi sur les taux de cotisation des centres de gestion et des centres de formation. Nous avons alors trouvé des points

d'accord avec l'Assemblée nationale sur un certain nombre de thèmes, mais nous sommes demeurés en désaccord sur d'autres.

Les thèmes d'accord ont porté, en premier lieu, sur la nécessité d'aménager la période transitoire, avec la prolongation de la vie juridique du C.F.P.C. et des syndicats de communes, structures d'aujourd'hui, en attendant la mise sur pied des centres de gestion et des centres de formation, structures de demain.

Nous étions également d'accord sur la suppression des centres régionaux de gestion du personnel communal. L'an dernier, nous avions déjà insisté sur la nécessité de réduire au maximum la création de nouvelles structures. Nous ne pouvons donc que saluer le fait que le projet de loi qui nous est soumis supprime l'échelon régional de gestion en ne maintenant que le centre national et les centres départementaux.

En première lecture, un certain nombre de points de désaccord sont cependant apparus. Il en est ainsi de la manière dont doit être conçue, en raison de la suppression des centres régionaux, la gestion des corps de catégorie B. Le Gouvernement a proposé que celle-ci soit assurée, pour une part, par les centres départementaux de gestion et, pour une autre part, par le centre national de gestion. Quant à nous, nous proposons que la gestion de ces corps de catégorie B soit confiée aux centres départementaux de gestion car nous estimons que la notion même de décentralisation implique le transfert de cette gestion vers l'échelon le plus proche des élus et de la fonction publique territoriale.

Nous concevons, monsieur le secrétaire d'Etat, que la gestion de certains corps, très peu nombreux d'ailleurs, ainsi que celle de certaines catégories hautement qualifiées puissent poser des problèmes à l'échelon départemental. C'est pourquoi nous avons souhaité que des accords interdépartementaux entre les centres de gestion puissent remédier à cet inconvénient.

Nous sommes également en désaccord, vous l'avez rappelé, sur la multiplication des régimes dérogatoires à l'échelon géographique. L'an dernier, lors de la discussion du projet de loi sur la fonction publique territoriale, nous avons estimé que le nombre des centres dérogatoires était suffisant pour résoudre les problèmes posés. Il n'est donc pas nécessaire d'en créer d'autres dans certains départements ou dans certaines régions.

Mais notre désaccord essentiel porte sur les moyens financiers destinés aux centres de gestion et de formation. En première lecture, le Sénat a ainsi affirmé qu'il était indispensable de limiter l'assiette des cotisations aux seules rémunérations de la fonction publique territoriale, à l'exclusion des charges sociales qui leur sont afférentes.

Quant aux taux des cotisations, nous leur avons attribué des limites sensiblement plus strictes que celles qui sont proposées dans le projet de loi car nous estimons que, dans une phase initiale, il est nécessaire de fixer le volume des cotisations au niveau le plus bas possible, quitte à provoquer par la suite, au vu de l'expérience des premières années, les réajustements qui s'avèreraient nécessaires.

C'est pour examiner ces accords et ces désaccords que la commission mixte paritaire s'est réunie. Nous regrettons qu'un accord n'ait pu être trouvé en dépit de concessions mutuelles qui ont permis de rapprocher les points de vue, mais pas assez toutefois pour aboutir.

En conséquence, votre commission des lois vous propose de maintenir en nouvelle lecture la position exprimée par le Sénat en première lecture, notamment en ce qui concerne les taux et les bases de cotisation pour les centres de gestion et de formation. Nous estimons, en effet, qu'en la matière il convient d'être très prudent lorsque l'on met sur pied des structures nouvelles. Nous pouvons déjà évaluer avec beaucoup de difficulté la moyenne des taux de cotisations en vigueur dans les syndicats de commune, pour la bonne raison que certaines cotisations sont basées sur la population tandis que d'autres le sont sur les rémunérations des agents communaux et départementaux.

Il convient donc de ne pas fixer des taux de cotisation qui entraîneraient une charge trop importante au moment même où les collectivités locales connaissent des contraintes sérieuses dans l'élaboration de leur budget.

Mais il convient d'être prudent pour une seconde raison : le projet de loi prévoit que le Gouvernement doit déposer, dans les six mois qui suivent la mise sur pied des centres de

gestion et des centres de formation, un rapport sur le bureau des deux assemblées du Parlement, ce rapport pouvant servir de base d'évaluation aux réajustements de cotisation qui seraient nécessaires.

Telles sont les raisons qui, je crois, justifient le maintien en nouvelle lecture de la position que nous avons adoptée en première lecture.

Nous sommes d'ailleurs convaincus que la fixation à un niveau plus modeste des cotisations versées aux centres de gestion et aux centres de formation n'est nullement incompatible avec la bonne marche de ces institutions.

Cependant, nous estimons qu'il est plus que jamais opportun et même indispensable de veiller à ce que les charges pesant sur les collectivités locales se situent à un niveau modéré.

Tel est l'esprit de la position que la commission des lois vous propose, en rappelant qu'elle ne cherche nullement à entraver la mise sur pied et le fonctionnement de ces nouvelles institutions. Elle estime, en effet, qu'il est parfaitement conciliable de leur accorder des moyens modestes au départ tout en assurant leur bon fonctionnement. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ne surprendrai pas une partie de notre assemblée en faisant part de notre déception devant la proposition de M. le rapporteur, qui nous renvoie à la case départ. Nous aurions pu espérer, après le débat qui a eu lieu ici en première lecture, que la volonté de la Haute Assemblée consisterait à contribuer à la fixation de taux de cotisation aux centres de gestion et de formation répondant objectivement sinon à la totalité des préoccupations des différents acteurs, du moins à la grande majorité de ceux-ci. Or tel n'est pas le cas, vous venez de le dire à l'instant, monsieur le rapporteur.

Je me suis demandé, en première lecture, si, par-delà les arguments que vous développiez, il n'existait pas une volonté - peut-être pas explicite, mais certaine - de porter, sinon obstruction, au moins ombrage certain à l'application de la loi du 26 janvier 1984. Si je devais éprouver un doute à ce sujet, il me suffirait de me reporter à la fin de votre intervention : il n'est pas neutre que vous ayez éprouvé le besoin de vous exprimer sur le problème de l'entrave. En vous défendant, à l'instant, d'entraver l'application des lois des 26 janvier et 12 juillet 1984, vous venez de faire la preuve devant la Haute Assemblée que c'est bien de cela qu'il s'agit.

Je vois trois raisons majeures à cette obstruction ou opposition systématique.

La première est relative aux centres régionaux de gestion. Le projet gouvernemental, adopté par l'Assemblée nationale tant en première qu'en deuxième lecture, prévoit leur suppression. Il dispose que les fonctionnaires de catégorie B seront dorénavant gérés par les centres départementaux de gestion, à l'exception de ceux dont les statuts particuliers prévoient qu'ils relèvent du centre national de gestion.

Le secrétaire d'Etat nous a fait part, au cours de son intervention, des effectifs de quelques catégories afin d'expliquer les raisons d'un tel dispositif qui - je tiens à le réaffirmer - est ouvert à la concertation ; en effet, ce seront les statuts particuliers qui prévoient quels sont les fonctionnaires de catégorie B dont la gestion est envisagée au niveau national.

Selon vous, monsieur le rapporteur, ces dispositions remettraient en cause la décentralisation et vous proposez une réduction des effectifs des fonctionnaires de catégorie B afin d'opérer une gestion à un niveau interdépartemental qui reste à déterminer.

Nous sommes ici dans la subtilité ! En effet, je ne vois vraiment pas là un élément majeur qui ait pu empêcher les deux assemblées de se rapprocher et la commission mixte paritaire de trouver un terrain d'accord ; à moins qu'à la recherche d'arguments on en ait trouvé un là pour exprimer plus fortement le désaccord !

La deuxième raison majeure a trait aux présidents de communautés urbaines. Je peux vous suivre jusqu'à un certain point, monsieur le rapporteur, mais pourquoi faire preuve d'autant de préoccupations à l'égard de ces présidents de communautés urbaines mais non à l'égard des présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux par exemple ?

En effet, on aurait pu imaginer, là aussi, que ceux-ci aient la qualité d'électeurs puisque leurs fonctionnaires de catégorie B vont maintenant être gérés par les centres départementaux.

Mais, sur ce point, le Gouvernement s'est expliqué et nous nous sommes ralliés à ses arguments.

La troisième raison majeure concerne les moyens financiers. Lorsque nous nous trouvons devant des structures nouvelles, il faut, j'en conviens, faire preuve de prudence, de précautions. Lorsque les moyens des collectivités territoriales se font plus difficiles à gérer, cela appelle plus d'attention de la part des élus territoriaux. Je comprends bien tout cela.

Toutefois, les structures des centres de gestion et de formation ne sont pas aussi nouvelles qu'on le dit. En effet, les premières, celles des centres de gestion à l'échelon départemental, se substituent aux syndicats de communes qui ne sont pas nés d'hier matin. Les secondes, celles des centres de gestion de la formation, se substituent au C.F.P.C. et à son organisation déconcentrée. Nous ne sommes pas là non plus devant une organisation qui viendrait d'éclorre. Nous substituons à des dispositions existantes de nouvelles dispositions, avec des compétences quelque peu remaniées, je vous l'accorde.

Dès lors que nous sommes devant la substitution de structures à d'autres structures, dès lors que nous savons tous ce que représentent aussi bien la gestion que la formation des fonctionnaires territoriaux, dès lors que nous voulons tous que les garanties apportées par la loi du 26 janvier 1984 soient effectives pour les fonctionnaires territoriaux, dès lors que nous sommes tous d'accord pour considérer que la formation à leur donner doit être maintenue, voire renforcée, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement et admettre que les moyens existant aujourd'hui seront confirmés demain.

Or, M. le rapporteur nous propose de réduire de moitié les moyens dont disposent les instances qui existent aujourd'hui et qui assurent les missions actuelles.

Au nom de quoi, au titre de quelle qualité particulière, pourrions-nous considérer que les missions d'aujourd'hui seraient demain confirmées, que les actions de formation dispensées aujourd'hui seraient demain renforcées, alors que les moyens seraient réduits de moitié et au-delà ?

Cela n'est pas raisonnable. J'y vois, non pas la volonté d'améliorer le coût de l'application de deux lois, mais un obstacle majeur élevé à l'application de deux lois essentielles pour les fonctionnaires territoriaux. J'y vois une réelle obstruction et, pour reprendre un terme employé par M. le rapporteur, une réelle entrave à l'application des lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984.

J'en viens à la décentralisation. Selon vous, monsieur le rapporteur, les fonctionnaires de catégorie B étant, pour l'essentiel, aux termes du projet de loi, gérés au niveau départemental et, pour quelques-uns, au niveau national, cela constituerait une remise en cause de la décentralisation.

Eh bien, nous divergeons - et ce n'est sans doute pas nouveau - sur l'idée que nous nous faisons de la décentralisation. La réussite de celle-ci passe aussi par les collaborateurs des élus territoriaux, par des fonctionnaires territoriaux aux droits et garanties affirmés, aux qualités accrues, à la formation améliorée et, par conséquent, par la réelle application des lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984.

Or, les dispositions que vous nous avez proposées vont précisément à l'encontre de cette conception. Ce n'est pas parce que vous aurez prévu la gestion de quelques fonctionnaires territoriaux de catégorie B à un niveau interdépartemental, que vous aurez pour autant apporté une vraie réponse à un vrai problème : celui de la réussite de la décentralisation voulue par le Gouvernement, soutenue par les socialistes et notamment par le groupe socialiste du Sénat.

Quant à vous, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez évoqué quelques points nouveaux, introduits dans le projet de loi qui va maintenant être soumis à notre discussion.

Je ne vois pas d'objection particulière à formuler au sujet des personnels des offices publics d'aménagement et de construction, du reversement aux centres régionaux de formation au fur et à mesure qu'ils se mettront en place l'an prochain, ou encore des problèmes particuliers liés au recrutement dans la période transitoire. Le groupe socialiste rejoint votre position sur tous ces points.

Ce que nous désirons, c'est que les lois du 26 janvier et du 12 juillet 1984 s'appliquent effectivement, que les élus territoriaux puissent disposer des moyens indispensables à la réus-

site de leurs actions comme à la prise en charge de leurs nouvelles responsabilités tant dans leur nature que dans leur importance.

A cet effet, nous souhaitons que la fonction publique territoriale devienne une réalité, et cela dans les meilleurs délais.

Nous savons combien les 900 000 fonctionnaires territoriaux attendent le vote de cette loi, pour que se mettent en place les centres départementaux de gestion et les centres de gestion tout court dès le début de l'année 1986. Ils veulent également que les centres de formation nouveaux se mettent rapidement en place. De la même façon, la grande majorité des élus territoriaux de ce pays attendent la réussite de ces deux textes et une réelle promotion de la fonction publique territoriale. Ils font confiance au Gouvernement, en particulier pour que la loi, une fois votée, s'applique dans les meilleurs délais. Ils souhaitent aussi que les responsabilités nécessaires soient prises afin de passer outre à des comportements qui sont inavoués mais qui, malheureusement, font obstacle à la réforme en cours. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

La discussion générale est close.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Article 1^{er} A

M. le président. « Art. 1^{er} A. - Le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les corps de catégorie A sont recrutés et gérés dans le cadre national.

« Les corps de catégorie B sont recrutés et gérés dans le cadre départemental, à l'exception de ceux dont les statuts particuliers prévoient qu'ils relèvent du cadre national. »

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

Le premier, n° 28, présenté par M. Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, proposent de supprimer cet article.

Le second, n° 1, déposé par M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, au troisième alinéa de cet article, de supprimer les mots : « , à l'exception de ceux dont les statuts particuliers prévoient qu'ils relèvent du cadre national ».

La parole est à M. Martin, pour défendre l'amendement n° 28.

M. René Martin. En première lecture, mon collègue, M. Eberhard, a rappelé combien les agents de la fonction publique territoriale avaient apprécié l'adoption du texte qui leur a reconnu, grâce à l'action d'Anicet Le Pors, la qualité de fonctionnaire à part entière.

Nous avons également exprimé l'inquiétude des 900 000 agents territoriaux, auxquels faisaient allusion M. Régnauld à l'instant, inquiétude que nous partageons, quant aux retards pris dans l'application de cette importante réforme.

Cet amendement traduit notre souci de revenir sur la décision, prise à la sauvette en première lecture par l'Assemblée nationale, de supprimer les centres régionaux de gestion. Par cette suppression, on revient, en fait, même dans un cadre départemental, à la gestion locale des fonctionnaires de catégorie B, ce qui constitue un recul par rapport à la situation antérieure. C'est, comme vient de le dire M. le secrétaire d'Etat, choisir un cadre trop étroit. Notre collègue, M. Régnauld, s'est interrogé sur les difficultés de formation des personnels de catégorie B. En effet, on dit, d'une part, que la mesure s'appliquera à l'exception de ceux dont les statuts particuliers disposent qu'ils relèvent du cadre A. D'autre part, les articles 1^{er} F et 1^{er} G prévoient, pour les fonctionnaires de la « petite et de la grande couronne » des centres interdépartementaux. Ne croyez-vous pas qu'il serait plus simple de revenir aux centres régionaux ?

On peut craindre, par ailleurs, un certain engorgement à l'échelon national du fait du transfert à ce niveau des fonctionnaires de catégorie A, et aussi des difficultés importantes pour les candidats amenés à se présenter à des concours centralisés.

L'argument qui consiste à mettre en avant la réduction de la bureaucratie et des charges supportées par les collectivités locales nous paraît, quant à lui, tout à fait insuffisant. On se propose plutôt de transférer les charges et la bureaucratie à un échelon supérieur.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, nous vous demandons d'adopter notre amendement et de rétablir ainsi les centres régionaux de gestion.

M. le président. Monsieur le rapporteur. Vous avez la parole pour défendre l'amendement n° 1 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 28.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Je tiens tout d'abord à préciser qu'ayant eu l'occasion, en première lecture, d'exprimer notre position sur les différents articles de ce projet de loi et de justifier les amendements que pour la plupart nous reprenons, je ne ferai pas d'amples commentaires, en deuxième lecture, sur ces mêmes amendements.

Etant favorable à la suppression des centres régionaux de gestion, la commission ne peut être favorable à l'amendement n° 28.

Quant à l'amendement n° 1, il prévoit le regroupement, que j'évoquais tout à l'heure, de la gestion de l'ensemble des corps de catégorie B au niveau des centres départementaux de gestion.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 28 et 1 ?

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 28, 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° 1, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

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

(L'article 1^{er} A est adopté.)

Article 1^{er} B

M. le président. « Art. 1^{er} B. - I. - Les premier et deuxième alinéas de l'article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Un centre national de gestion regroupe les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2. Il assure le recrutement et la gestion des corps de catégorie A dans les conditions prévues à l'article 23. Il assure les mêmes missions pour les corps de catégorie B dont les statuts particuliers le prévoient.

« Les centres départementaux de gestion regroupent les collectivités et établissements visés à l'article 2 pour l'exercice des missions définies à l'article 23 pour les autres corps de catégorie B. »

« II. - Dans la première phrase du troisième alinéa du même article 14, après le mot : « regroupent », est inséré le mot : « également ».

Par amendement n° 2, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Les trois premiers alinéas de l'article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Un centre national de gestion regroupe les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2. Il assure le recrutement et la gestion des corps de catégorie A dans les conditions prévues à l'article 23.

« Les centres départementaux de gestion regroupent les collectivités et établissements qui, dans chaque département, y sont affiliés à titre obligatoire ou volontaire en

vertu de l'article 15. Ils assurent l'exercice des missions définies à l'article 23 pour les corps de catégorie B, C et D. »

La parole est M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 1^{er} B est donc ainsi rédigé.

Article 1^{er} C

M. le président. « Art. 1^{er} C. - Les deux derniers alinéas de l'article 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« La cotisation est assise sur la masse constituée par les rémunérations versées aux fonctionnaires dont la gestion relève de ces centres et par les cotisations sociales afférentes à ces rémunérations.

« Les rémunérations et les cotisations sociales visées à l'alinéa précédent sont celles qui apparaissent aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice.

« Le taux de cette cotisation est fixé par délibération du conseil d'administration des centres de gestion dans la limite d'un maximum fixé par la loi. »

Par amendement n° 3, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Le dernier alinéa de l'article 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le taux de cette cotisation est fixé par délibération du conseil d'administration des centres de gestion dans la limite d'un maximum fixé par la loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement supprime l'élargissement de la base de la cotisation aux charges sociales ; il la ramène aux seules rémunérations.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 1^{er} C est donc ainsi rédigé.

Article 1^{er} E

M. le président. « Art. 1^{er} E. - I. - Le deuxième alinéa du I de l'article 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier précitée est abrogé.

« II à V. - Non modifiés ». *(Adopté.)*

Article 1^{er} F

M. le président. « Art. 1^{er} F. - I. - Le premier alinéa de l'article 17 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :

« L'ensemble des communes et de leurs établissements publics des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne sont, pour leurs fonctionnaires de catégories B, C et D, affiliés obligatoirement à un centre interdépartemental unique qui assure les missions normalement dévolues aux centres départementaux, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 14. »

« II. - Au second alinéa du même article, aux mots : " de catégories A et B " sont substitués les mots : " de catégorie B, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 14 ". »

Par amendement n° 4, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Comme en première lecture, nous supprimons l'alignement sur le droit commun proposé pour les départements de la petite couronne.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} F est supprimé.

Article 1^{er} G

M. le président. « Art. 1^{er} G. - I. - Le premier alinéa de l'article 18 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :

« Les communes des départements de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines et leurs établissements publics employant moins de deux cents fonctionnaires à temps complet de catégories C et D sont, pour leurs fonctionnaires de catégories B, C, et D, affiliés obligatoirement à un centre interdépartemental unique de gestion qui assure les missions normalement dévolues aux centres départementaux de gestion, sous réserve des dispositions de l'article 14.

« II. - Aux deuxième et troisième alinéas du même article, aux mots : « de catégories A et B » sont substitués les mots : « de catégorie B, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 14. »

Par amendement n° 5, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'une disposition analogue à la précédente concernant cette fois les départements de la grande couronne.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} G est supprimé.

Article 1^{er} H

M. le président. « Art. 1^{er} H. - Le premier alinéa de l'article 19 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :

« Le département de Paris, la commune de Paris, le centre unique de gestion de Paris, le centre unique de formation de Paris, ainsi que le bureau d'aide sociale de Paris, les caisses des écoles de Paris, la caisse de crédit municipal de Paris, l'office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Paris et les autres établissements publics administratifs qui relèvent du département ou de la commune de Paris sont, pour leurs fonctionnaires de catégorie A, lorsqu'ils sont dotés d'un statut spécifique en vertu de l'article 118 ci-dessous, et pour leurs fonctionnaires de catégorie B, obligatoirement affiliés à un centre unique de gestion qui assure l'ensemble des missions normalement dévolues aux centres départementaux, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 14. »

Par amendement n° 6, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Mêmes dispositions en ce qui concerne Paris.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} H est supprimé.

Article 1^{er} I

M. le président. « Art. 1^{er} I. - Le premier alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :

« Les établissements publics ayant leur siège à Paris et dont la compétence est nationale sont, pour la gestion des corps de fonctionnaires de catégorie B, obligatoirement affiliés au centre interdépartemental visé à l'article 17, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 14. »

Par amendement n° 7, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement tend à supprimer l'obligation d'affiliation au centre interdépartemental des établissements publics nationaux.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} I est supprimé.

Article 1^{er} J

M. le président. « Art. 1^{er} J. - Le cinquième alinéa de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigé :

« Les centres départementaux de gestion ainsi que ceux prévus aux articles 17, 18, 19 et 112 de la présente loi, le cas échéant, calculent pour les collectivités et établissements affiliés obligatoirement au titre de leurs agents de catégories C et D, les décharges d'activité de service et leur versent les rémunérations afférentes à ces décharges d'activité de service concernant l'ensemble des agents de ces collectivités et établissements. »

Par amendement n° 8, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement propose la suppression des nouvelles dispositions relatives au mode de calcul des décharges d'activité de service.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} J est supprimé.

Article 1^{er} K

M. le président. « Art. 1^{er} K. - Après les mots : « de la caisse de crédit municipal de Paris », la fin de la première phrase du I de l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi rédigée : « de l'office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Paris, du centre unique de gestion de Paris, du centre unique de formation de Paris et des établissements publics administratifs relevant de la commune ou du département de Paris. »

Par amendement n° 9, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement vise les dispositions adoptées en première lecture et relatives à l'extension au centre de Paris de l'article 118 de la loi n° 84-53.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} K est supprimé.

Article 1^{er} L

M. le président. « Art. 1^{er} L. - Dans l'article 33 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, aux mots : " et l'office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Paris " sont substitués les mots : " l'office public d'habitations à loyer modéré de la ville de Paris, le centre unique de gestion de Paris, le centre unique de formation de Paris et les établissements publics administratifs relevant de la commune ou du département de Paris ". »

Par amendement n° 10, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Même disposition que précédemment, mais elle s'applique cette fois à la formation.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} L est supprimé.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Le taux maximal de la cotisation prévue par l'article 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est fixé conformément au tableau ci-après :

NATURE DE LA COTISATION	TAUX de cotisation (en pourcentage)
1 ^o Cotisation au centre national de gestion au titre des fonctionnaires de catégorie A.....	0,80
2 ^o Cotisation au centre national de gestion au titre des fonctionnaires de catégorie B relevant de ce centre.....	0,75
3 ^o Cotisation au centre départemental de gestion au titre des fonctionnaires de catégorie B relevant de ce centre.....	0,75
4 ^o Cotisation au centre départemental de gestion au titre des fonctionnaires de catégories C et D.....	1,25

Par amendement n° 11, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le tableau de cet article :

NATURE DE LA COTISATION	TAUX MAXIMAL de cotisation (en pourcentage)
1 ^o Cotisation au centre national de gestion au titre des fonctionnaires de catégorie A.....	0,50
2 ^o Cotisation au centre départemental de gestion au titre des fonctionnaires de catégorie B.....	0,45
3 ^o Cotisation au centre départemental de gestion au titre des fonctionnaires de catégories C et D.....	0,75

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement fixe les taux de cotisation pour les centres de gestion à des niveaux sensiblement plus réduits que ceux qui sont proposés par le projet de loi, pour les raisons indiquées lors de la présentation de la position de la commission des lois sur ce projet de loi et par fidélité au principe qui nous a animés depuis deux ans tendant à réduire au minimum la lourdeur et le coût des structures créées pour la gestion et la formation des personnels.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11.

M. René Régnauld. Je demande la parole.

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

M. René Régnauld. J'ai déjà annoncé la couleur, il y a quelques instants !

J'aime bien l'expression de M. le rapporteur : « nous avons abaissé sensiblement... ». C'est vrai que l'abaissement est de taille !

Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, nous ne pouvons pas nous rallier à de tels taux.

Il convient de préciser en outre qu'il s'agit de taux maximaux. Libre à chaque conseil d'administration, composé d'élus territoriaux, généralement de maires, de choisir le taux qu'il convient.

Vous dites, monsieur le rapporteur : « Nous avons le souci de veiller à ce que les coûts de fonctionnement soient aussi réduits que possible. » Eh bien, chacun prendra ses responsabilités. Voilà un autre aspect de la décentralisation. Moi, je fais confiance aux élus territoriaux, aux maires en particulier. Ils sont majeurs, tous, et pas seulement ceux qui siègent à la Haute Assemblée.

M. René Martin. Je demande la parole.

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

M. René Martin. J'interviendrai dans le même sens que M. Régnauld.

M. le rapporteur a dit dans la discussion générale : « Après tout, on va fonctionner comme ça et on verra bien à la fin de l'année si on a eu assez d'argent ou non. »

Voter cette disposition, alors que l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, est très raisonnablement revenue à une cotisation un peu supérieure en portant le taux de 0,50 p. 100 à 0,80 p. 100, risquerait de priver les centres de gestion des ressources nécessaires à leur bon fonctionnement.

Telle est la raison de notre opposition à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Pour les centres interdépartementaux de gestion, pour le centre unique de gestion de Paris et pour les centres de gestion des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon créés en application des articles 17, 18, 19 et 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, le taux maximal de la cotisation est ainsi fixé :

« - Fonctionnaires de catégorie B : 0,75 p. 100.

« - Fonctionnaires de catégories C et D : 1,25 p. 100.

« Lorsque le centre unique de gestion de Paris assure la gestion des fonctionnaires de certains corps de catégorie A qui sont dotés d'un statut spécifique en vertu de l'article 118 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, le taux maximal de la cotisation est fixée à 0,80 p. 100. »

Par amendement n° 12, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Pour les centres interdépartementaux de gestion, pour le centre unique de gestion de Paris et pour le centre de gestion de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon créés en application des articles 17, 18, 19 et 112 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, le taux maximal de la cotisation est ainsi fixé :

- « - Fonctionnaires de catégorie A : 0,50 p. 100 ;
- « - Fonctionnaires de catégorie B : 0,45 p. 100 ;
- « - Fonctionnaires de catégories C et D : 0,75 p. 100. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement vise à aligner les centres particuliers sur l'ensemble des centres du régime général.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.

Article 2 bis

M. le président. « Art. 2 bis. - La première phrase du septième alinéa de l'article 16 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée est remplacée par les dispositions suivantes :

« La cotisation prévue au deuxième alinéa est assise sur la masse constituée par les rémunérations versées aux agents employés par les collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 juillet 1984 précitée, et par les cotisations sociales afférentes à ces rémunérations.

« Les rémunérations et les cotisations sociales visées à l'alinéa précédent sont celles qui apparaissent aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice. »

Par amendement n° 13, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Nous alignons, en ce qui concerne la base de cotisation, les centres de formation sur les centres de gestion, en ramenant cette base aux seules rémunérations.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 bis est supprimé.

Article 2 ter

M. le président. « Art. 2 ter. - Le huitième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« La cotisation prévue aux deuxième et troisième alinéas est assise sur la masse constituée par les rémunérations versées aux agents employés par les collectivités et établissements mentionnés au premier alinéa de l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, et par les cotisations sociales afférentes à ces rémunérations.

« Les rémunérations et les cotisations sociales visées à l'alinéa précédent sont celles qui apparaissent aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice. »

Par amendement n° 14, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Nous alignons la base de cotisation du centre national de formation sur celle des centres régionaux de formation.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 ter est supprimé.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Les taux minimal et maximal des cotisations prévues aux articles 16 et 21 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée et versées respectivement aux centres régionaux créés par l'article 11 de ladite loi, aux centres créés par les articles 32 et 32 bis, 33, 34, 35, 36 et 36 bis et au centre national de formation créé par l'article 17 sont fixés comme suit :

	TAUX minimal (en pourcentage)	TAUX maximal (en pourcentage)
Centre national de formation.....	0,10	0,20
Prélèvement supplémentaire obligatoire versé au centre national de formation par les offices publics d'habitation à loyer modéré..	0,025	0,050
Centre régional de formation	0,20	0,50 »

Par amendement n° 15, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de rédiger cet article comme suit :

« Les taux minimal et maximal des cotisations prévues aux articles 16 et 21 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée et versées respectivement aux centres régionaux, créés par l'article 11 de ladite loi aux centres créés par les articles 32 et 32 bis, 33, 34, 35 et 36 et au Centre national de formation créé par l'article 17 sont fixés comme suit :

	TAUX minimal (en pourcentage)	TAUX maximal (en pourcentage)
Centre national de formation.....	0,10	0,15
Prélèvement supplémentaire obligatoire versé au Centre national de formation par les offices publics d'H.L.M.....	0,025	0,040
Centre régional de formation	0,20	0,35 »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement fixe les taux des cotisations pour les centres de formation. Nous maintenons les taux minimaux, mais nous réduisons les taux maximaux. Cela démontre d'ailleurs amplement notre volonté de donner à ces centres les moyens qui leur sont nécessaires pour fonctionner.

Cet argument devrait être de nature à rassurer M. Régnauld et à atténuer les craintes qu'il a exprimées quant aux possibilités de fonctionnement des centres de formation et des centres de gestion.

M. René Régnauld. Hélas non !

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

M. René Régnauld. Je demande la parole.

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

M. René Régnault. Les propos rassurants que M. le rapporteur vient de tenir ne s'accompagnent malheureusement pas des moyens nécessaires au bon fonctionnement des centres de formation. Je voterai donc contre cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 15, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 3 est donc ainsi rédigé.

Articles 3 bis et 3 ter

M. le président. « Art. 3 bis. - L'article 11 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les offices publics d'aménagement et de construction, lorsqu'ils emploient des fonctionnaires régis par les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, sont affiliés aux centres régionaux de formation et cotisent dans les mêmes conditions que les offices publics d'habitations à loyer modéré. » - *(Adopté.)*

« Art. 3 ter. - Le premier alinéa de l'article 17 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée est complété par la phrase suivante :

« Les offices publics d'aménagement et de construction, lorsqu'ils emploient des fonctionnaires régis par les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, sont affiliés au centre national de formation et cotisent dans les mêmes conditions que les offices publics d'habitations à loyer modéré. » - *(Adopté.)*

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Dès l'installation des conseils d'administration des centres de gestion, les centres de gestion exercent les missions qui résultent des dispositions d'application immédiate de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée. En outre, à cette même date et à titre transitoire, ils prennent en charge, chacun en ce qui le concerne et pour la totalité des collectivités et établissements publics administratifs qui leur sont affiliés, les missions antérieures dévolues par la loi aux syndicats de communes pour le personnel communal, ainsi que l'organisation des concours qui relève, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, de la compétence du centre de formation des personnels communaux et de la Fédération nationale des offices publics d'habitations à loyer modéré. Dans l'attente de la publication des statuts particuliers correspondants, dans chaque région, le centre de gestion du département où est situé le chef-lieu de la région, organise, pour le compte de l'ensemble des centres départementaux situés dans la région, les concours régionaux dont l'organisation relève, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, de la compétence de la Fédération des offices publics d'habitations à loyer modéré.

« Dans l'attente de la publication des statuts particuliers correspondants, la répartition des emplois de catégorie B relevant respectivement du centre national et des centres départementaux de gestion est fixé par décret en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 16, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer le second alinéa de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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. Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 5 est adopté.)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Les taux des cotisations dues au titre de l'année 1986 sont fixés au plus tard le 31 mai 1986 par les conseils d'administration des différents centres de gestion.

« Si les taux des cotisations dues au titre de l'année 1986 ne peuvent être votés dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le montant de la cotisation est égal à la moitié de la cotisation due au titre de l'année 1986 et calculée au taux maximum fixé dans les conditions prévues aux articles premier et 3 de la présente loi. »

Par amendement n° 17, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, à la fin du premier alinéa de cet article, de supprimer les mots : « de gestion ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 17, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 27, le Gouvernement propose, à la fin du deuxième alinéa de l'article 7, de remplacer les mots : « dans les conditions prévues aux articles premier et 3 de la présente loi. », par les termes : « dans les conditions prévues à l'article premier de la présente loi. ».

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Il s'agit d'un amendement de coordination. En effet, l'article 7 modifié en deuxième et nouvelle lecture à l'Assemblée nationale s'applique aux seuls centres de gestion alors que, dans le texte initial du Gouvernement, il concernait en même temps les centres de formation.

Dans ces conditions, le taux maximal de référence ne doit s'appliquer qu'aux centres de gestion. Il convient donc de viser le seul article premier du projet de loi.

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Notre avis est défavorable par coordination avec notre position.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 27, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Article 7 bis

M. le président. « Art. 7 bis. - Dans un délai maximal d'un mois à compter de la première réunion des conseils d'administration des centres régionaux et national de formation, le centre de formation des personnels communaux reverse à chaque centre de formation une fraction du produit de la cotisation afférente à l'exercice 1986. Les modalités de calcul de la dotation ainsi attribuée à chaque centre de formation sont déterminées par la commission chargée du transfert des biens, droits et obligations du centre de formation des personnels communaux mentionnée à l'article 29 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée. »

Par amendement n° 18, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement de coordination.

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'article 7 *bis* est supprimé.

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Par dérogation aux dispositions de l'article 4, la moitié du montant total de la cotisation due au titre de l'année 1986 aux centres de gestion est versée dans les deux mois après que le taux a été fixé. Le solde est versé avant le 1^{er} septembre 1986 ou au plus tard deux mois après le premier versement lorsque le montant de la cotisation a été fixé dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 7. »

Par amendement n° 19, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose dans la première phrase de cet article, après les mots : « l'année 1986 », de supprimer les mots : « aux centres de gestion ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 17.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 8, ainsi modifié.

(L'article 8 est adopté.)

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Par dérogation aux dispositions de l'article 4 *bis*, la cotisation prévue à l'article premier et due au titre de l'exercice 1986 aux centres départementaux de gestion et aux centres de gestion des départements d'outre-mer est recouvrée, le cas échéant, par les syndicats de communes pour le personnel communal ; celle due aux centres de gestion interdépartementaux l'est par les syndicats interdépartementaux. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les proportions dans lesquelles le syndicat de communes, pour le personnel communal, et le syndicat interdépartemental en assurent le reversement aux centres de gestion pour le compte desquels ils l'ont prélevée. »

Par amendement n° 20, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 4 *bis*, la cotisation prévue à l'article premier et due au titre de l'exercice 1986 aux centres départementaux de gestion et aux centres de gestion des départements d'outre-mer est recouvrée, le cas échéant, par les syndicats de communes pour le personnel communal ; celle due aux centres de gestion interdépartementaux l'est par les syndicats interdépartementaux ; celle prévue à l'article 4 et due au centre national de formation et aux centres régionaux - exception faite du centre de formation de Saint-Pierre-et-Miquelon et du centre de formation unique de Paris prévus respectivement aux articles 32 *bis* et 33 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée qui recouvrent directement la cotisation qui leur revient - est recouvrée par le centre de formation des personnels communaux. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les proportions dans lesquelles le syndicat de communes, pour le personnel communal, le syndicat interdépartemental et le centre de formation des personnels communaux en assurent le reversement aux centres de gestion et de formation pour le compte desquels ils l'ont prélevée. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Par cet amendement rédactionnel, nous reprenons notre texte de première lecture.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 20, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 9 est donc ainsi rédigé.

Article 11 *ter*

M. le président. « Art. 11 *ter*. - La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée est ainsi modifiée :

« I A à IV. - *Supprimés.* »

« V. - Le deuxième alinéa de l'article 28 est ainsi rédigé :

« Pour les corps de catégorie B, les commissions administratives paritaires peuvent être instituées soit auprès du centre national, soit auprès du centre départemental.

« VI. - *Supprimé.* »

« VII. - *Non modifié.* »

Par amendement n° 21, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, avant le paragraphe I de cet article, de rétablir le paragraphe I A dans la rédaction suivante :

« I A. - Au deuxième alinéa de l'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, après les mots : "représentants élus des communes" sont ajoutés les mots : ", des communautés urbaines". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement prévoit une représentation des communautés urbaines au sein des conseils d'administration. L'importance du personnel que représentent les communautés urbaines justifie une représentation spécifique.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 21, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 22, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer le paragraphe V de l'article 11 *ter*.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. C'est un amendement de coordination qui concerne la gestion des corps de catégorie B à l'échelon départemental.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 22, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 11 *ter*, modifié.

*(L'article 11 *ter* est adopté.)*

Article 11 *quater*

M. le président. « Art. 11 *quater*. - La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée est ainsi modifiée :

« I. - *Non modifié.* »

« I *bis* et I *ter*. - *Supprimés.* »

« II et III. - *Non modifiés.* »

Par amendement n° 23, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, entre le paragraphe I et le paragraphe II de cet article, de rétablir le paragraphe I *bis* dans la rédaction suivante :

« I *bis*. - Au premier alinéa de l'article 13 et au premier alinéa de l'article 18, après les mots : "représentant respectivement les communes", sont ajoutés les mots : ", les communautés urbaines",. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Cet amendement prévoit la participation des représentants des communautés urbaines dans les conseils des centres de formation.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 23, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 24, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose, après le paragraphe I de l'article 11 *quater*, de rétablir le paragraphe I *ter* dans la rédaction suivante :

« I *ter*. - Au troisième alinéa de l'article 13 et au deuxième alinéa de l'article 18, après le mot : "communes", sont ajoutés les mots : ", les communautés urbaines, ". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement précédent.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 24, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 11 *quater*, modifié.

(L'article 11 *quater* est adopté.)

Article 14

M. le président. « Art. 14. - Il est inséré, dans la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précitée, un article 36 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 36 *bis*. - Par dérogation à l'article 11 de la présente loi, les collectivités et établissements situés dans les départements des Bouches-du-Rhône et de Vaucluse relèvent d'un centre de formation qui leur est propre et qui assure l'ensemble des missions normalement dévolues aux centres régionaux de formation. »

Par amendement n° 25, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Monsieur le président, il s'agit d'un amendement qui exprime notre souci de ne pas voir se multiplier les régimes dérogatoires nouveaux. Notre commission préfère s'en tenir à la position qui résulte du vote des lois relatives à la fonction publique territoriale et à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Défavorable !

M. le président. Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'amendement n° 25, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 14 est supprimé.

Article 18

M. le président. « Art. 18. - Il est inséré, dans la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, un article 137 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 137 *bis*. - Nonobstant toutes dispositions contraires dans les statuts particuliers régissant les corps de l'Etat soumis à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et dans les statuts particuliers régissant les corps et emplois de la fonction publique territoriale soumis à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les fonctionnaires appartenant à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie pourront être détachés dans des corps et emplois de l'Etat ou des collectivités territoriales de niveau équivalent à ceux auxquels ils appartiennent et y être intégrés. »

Par amendement n° 26, M. Hoeffel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Nous regrettons que l'accord qui avait pu être trouvé en première lecture entre le Sénat et le Gouvernement sur la rédaction de cet article n'ait pu être retenu en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. En conséquence, nous préférons proposer la suppression pure et simple de cet article.

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

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Je comprends tout à fait les arguments qui viennent d'être avancés par M. le rapporteur. Cependant, nous ne pouvons pas accepter la suppression de cet article. Nous devons, en effet, songer à tous les fonctionnaires qui sont actuellement en Nouvelle-Calédonie. Or, la suppression de cet article reviendrait purement et simplement à les abandonner. Le Gouvernement s'oppose donc à cet amendement.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Daniel Hoeffel, rapporteur. Compte tenu des arguments présentés par M. le secrétaire d'Etat, je retire l'amendement de la commission afin que les fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie n'aient pas une position intermédiaire précaire. (Bravo ! sur les travées socialistes.)

M. Michel Darras. C'est plus sage.

M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat. Je remercie M. le rapporteur.

M. le président. L'amendement n° 26 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 18.

(L'article 18 est adopté.)

M. le président. Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la nouvelle lecture.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. René Martin, pour explication de vote.

M. René Martin. Monsieur le président, on peut dire que le projet de loi sur lequel nous allons nous prononcer est totalement différent du texte que nous avons étudié en première lecture, et ce malgré les amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

Le simple fait que la Haute Assemblée ait refusé d'adopter un amendement de notre groupe à l'article 1^{er} A justifierait notre vote hostile. En effet, nous sommes attachés à la formation des personnels dans les centres régionaux. De plus, la position de la commission du Sénat tendant à diminuer les taux de cotisation aux organismes de formation nous fait penser que ceux-ci auront des difficultés à fonctionner.

Ces deux dispositions sont, pensons-nous, contraires à l'esprit du titre III du statut de la fonction publique et, si elles étaient mises en œuvre, elles en diminueraient la portée. C'est pourquoi nous voterons contre le projet de loi tel qu'il a été modifié.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, bien que M. le rapporteur ait, en fin de discussion, apporté la preuve de sa volonté de construire, de rechercher la meilleure solution en se rangeant à l'idée du maintien des dispositions relatives aux fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie, tout au long de ce débat, il s'est employé - ainsi que j'en avais exprimé la crainte lors de la discussion générale - à nous ramener à la case départ, avant que le texte soit examiné par la commission mixte paritaire. Nous retrouvons ainsi un texte dont nous avons dit, à la fin de la première lecture, que nous ne pouvions pas le faire nôtre.

Nous savons toutefois qu'en d'autres lieux le Parlement et le Gouvernement sauront faire en sorte que les lois du 26 janvier 1984 et du 12 juillet 1984 puissent effectivement s'appliquer et que ne soient pas offertes de pseudo-garanties qui ne pourraient ensuite être tenues. Le texte tel qu'il nous a

été transmis et les moyens nécessaires à son application pourront ainsi être rétablis et permettre le bon fonctionnement des centres de gestion et des centres de formation.

Pour l'heure, le texte, transformé par les amendements que le Sénat vient d'adopter, ne nous satisfait pas car il s'oppose à l'application des deux lois que j'ai citées à l'instant. C'est donc sans hésitation que le groupe socialiste s'apprête à émettre un vote négatif.

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.)

5

AMÉLIORATION DE LA CONCURRENCE

Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi (n° 14, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant amélioration de la concurrence. (Rapport n° 54 [1985-1986].)

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

« Art. 1^{er}. - L'article 37 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix est ainsi modifié :

« I. - Le a) du 1° est ainsi complété :

« ; toutefois, le refus de satisfaire aux demandes des acheteurs n'est pas assimilé à une pratique de prix illicite s'il résulte de conventions licites au regard des articles 50 et 51 ;

« II. - Le 1° est complété par un g) ainsi rédigé :

« g) de demander à un partenaire économique se trouvant en situation de dépendance de pratiquer à l'égard de ce partenaire, ou d'obtenir de lui des prix ou conditions de ventes discriminatoires qui ne sont pas économiquement justifiés ou encore de recevoir de lui des dons en marchandises ou en espèces ou des prestations gratuites de services.

« III. - Le premier alinéa du 4° est ainsi complété :

« , soit par un relèvement discriminatoire du prix pratiqué à l'égard d'un revendeur, soit par tout autre moyen ;

« IV. - Le 5° est rétabli dans la rédaction suivante :

« 5° Par tout producteur, grossiste ou importateur, de refuser de communiquer à tout revendeur qui en fera la demande, son barème de prix et ses conditions de vente. Cette communication se fait par tout moyen conforme aux usages commerciaux de la profession concernée ;

« V. - Il est ajouté un 6° ainsi rédigé :

« 6° Pour toute entreprise commerciale, de payer ses achats de produits alimentaires périssables dans un délai supérieur à trente jours suivant la fin du mois de livraison. »

La parole est à M. Vallon.

M. Pierre Vallon. Monsieur le président, mes chers collègues, tout en rendant hommage à M. Jean Colin pour le sérieux de son travail et des propositions qu'il nous a présentées, j'évoquerai l'amendement n° 5 qu'il a déposé à l'article 1^{er}.

En effet, la suppression de la référence au caractère périssable des denrées dans la mise en œuvre du crédit inter-entreprises - crédit-fournisseurs - me semble remettre en cause l'équilibre fragile établi par un accord conclu entre distributeurs et producteurs qui a abouti à la création d'une chambre arbitrale, jouant un rôle important de régulation dans les relations financières entre producteurs et distributeurs.

La question importante du crédit-fournisseurs est un tel enjeu qu'il ne me semble pas possible de remettre en cause, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, cet équilibre fragile et précaire, sans que des conséquences néfastes pour l'ensemble du secteur du commerce n'en découlent. Des efforts importants ont été entrepris au sein de la profession pour aborder ces dossiers au fond et tenter de proposer des solutions plus satisfaisantes.

Je suggère qu'il soit sursis à statuer dans l'attente d'une concertation plus approfondie entre les représentants du petit commerce et de la grande distribution, afin d'éviter des situations conflictuelles, préjudiciables à tous.

Je souhaiterais donc que la commission partage mon point de vue en ne soumettant pas au vote cet amendement n° 5. Au titre de ses travaux et sous l'autorité de notre rapporteur, dont la compétence en ce domaine me paraît indiscutable, elle doit se saisir de ce dossier dans le cadre de sa mission générale d'information pour nous faire part de son sentiment après une large concertation avec tous les intéressés.

M. le président. Sur cet article 1^{er}, je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 3, présenté par M. Jean Colin, au nom de la commission, tend à rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

« I. - Le a) du 1° est abrogé. »

Le second, n° 13, déposé par Mme Monique Midy, M. Bécart et les membres du groupe communiste et apparenté, vise à compléter *in fine* le paragraphe I de cet article par les dispositions suivantes : « lorsque ces conventions engagent des entreprises qui disposent de comités d'entreprise, le projet de convention est soumis à leur avis. Cet avis est pris en compte dans l'appréciation de la légalité de la convention ; »

La parole est à M. Colin, pour défendre l'amendement n° 3.

M. Jean Colin. Monsieur le président, pour étudier cet amendement, il convient de se reporter à la fin de nos travaux de ce matin. Par suite d'une modification de la présentation du texte, le Sénat a décidé, sur proposition de la commission, de faire figurer le paragraphe a du 1° de l'article 1^{er}, que nous examinons maintenant, dans un article additionnel inséré avant l'article 1^{er}. Cette opération, que le Sénat a ratifiée, visait à dépenaliser le refus de vente, ce qui me paraissait tout à fait logique. Par coordination, nous devons maintenant supprimer le paragraphe a du 1° de l'article 1^{er}.

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

M. René Martin. Nous proposons, notamment lorsqu'il s'agit de conventions visant à assurer le développement du progrès économique, que les comités d'entreprise soient consultés. Ce critère est pris en compte par l'article 51 de l'ordonnance de 1967, les salariés doivent donc pouvoir donner leur avis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 13 ?

M. Jean Colin, rapporteur. J'ai deux remarques à présenter.

La première est de pure forme. Compte tenu de la modification que le Sénat a adoptée ce matin et en raison du transfert de la disposition en discussion à un article additionnel, l'amendement n° 13 ne se trouve plus rattaché à aucun texte.

La seconde porte sur le fond. Cet amendement n° 13 tend à accroître les formalités et les complications en prévoyant la consultation d'un organisme supplémentaire. Cette idée est fort sympathique mais, suivant la philosophie du rapport que j'ai présenté, la commission y est tout à fait défavorable puisque l'on ajoute ainsi un dispositif qui ne peut qu'allonger les délais et compliquer la situation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 3 et 13 ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Sur l'amendement n° 3, je formulerai la même réponse que ce matin : le Gouvernement y est défavorable.

L'amendement n° 13 donnerait au comité d'entreprise des attributions qui ne correspondent nullement à celles qui sont prévues par les articles 432-1 et suivants du code du travail. Celles-ci ont pour objet de permettre au comité d'entreprise d'assurer une expression collective des salariés de nature à garantir leurs intérêts. Or, le projet de loi vise uniquement les relations commerciales que l'entreprise entretient avec ses clients.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 13 devient sans objet.

Toujours sur cet article 1^{er}, je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 4, présenté par M. Jean Colin, au nom de la commission, vise, au paragraphe II de cet article, à rédiger comme suit le texte proposé pour compléter le 1^o de l'article 37 de l'ordonnance du 30 juin 1945 :

« g) de pratiquer ou de chercher à obtenir des prix ou des conditions de ventes discriminatoires en appliquant, à l'égard des partenaires commerciaux, des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence ; ou encore de recevoir de ces partenaires des dons en marchandises ou en espèces ou des prestations gratuites de service. »

Le second, n° 24, présenté par le Gouvernement, tend à rédiger comme suit le texte proposé par le II pour le g) du 1^o de ce même article de l'ordonnance du 30 juin 1945 :

« g) de pratiquer à l'égard d'un partenaire commercial, de lui demander ou d'obtenir de lui des prix ou des conditions de vente discriminatoires, ou encore des dons en marchandises ou en espèces ou des prestations gratuites de services, dans des conditions inéquitables et non conformes aux usages commerciaux. Lorsque ces avantages sont obtenus d'un partenaire en situation de dépendance, les peines applicables sont celles prévues à l'article 41 de l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 4.

M. Jean Colin, rapporteur. Cet amendement concerne les pratiques discriminatoires. La commission a longuement étudié ce problème et elle a estimé que n'étaient acceptables ni la rédaction du projet de loi initial ni celle de l'Assemblée nationale. Elle a donc trouvé un critère qui paraît satisfaisant et qui, compte tenu de son exposé de ce matin, devrait retenir l'attention de M. le secrétaire d'Etat. Il s'agit d'une définition qui se réfère aux articles du traité de Rome. Le principe doit être clair : des conditions égales pour des prestations équivalentes. Voilà une notion qui donne tout son sens à la concurrence.

Deux remarques justifient notre position. Tout d'abord, s'agissant de la notion de dépendance, si elle s'inspire du droit allemand, il n'en existe pas de transposition corrélatrice en droit français ; cette notion risque donc de poser un problème car elle n'est pas d'une grande limpidité. Ensuite, la disposition que nous proposons remplace les articles 37 et 38 de la loi Royer qui sont donc non pas purement et simplement abrogés mais modifiés pour tenir compte de difficultés d'application que personne ne méconnaît.

Voilà donc une rédaction nouvelle qui tend à stigmatiser l'application de conditions inégales à des prestations équivalentes. Dans un tel cas, il y a désavantage dans la concurrence ; par conséquent ces faits sont répréhensibles.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour défendre l'amendement n° 24 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 4.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. La rédaction de l'amendement que vient de défendre M. le rapporteur est effectivement reprise d'une traduction d'un texte de droit européen ; elle pose un problème de précision.

Ce texte présente, en effet, des limites comparables à celles de l'article 38 de la loi Royer en ce qui concerne la possibilité de rapporter la preuve d'un abus de puissance d'achat. Ainsi l'expression « prestations équivalentes » risque-t-elle de faire également l'objet d'une interprétation restrictive de la part des juridictions répressives excluant les produits.

Mais, pour tenir compte des préoccupations sous-jacentes à cet amendement, qui paraissent tout à fait justifiées, nous envisageons de modifier le texte adopté par l'Assemblée nationale par le dépôt de l'amendement n° 4 qui propose une rédaction à mon sens plus précise et qui permettra de mieux

« cibler » les abus de puissance d'achat tout en maintenant la notion de dépendance en en faisant seulement une circonstance aggravante.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 24 ?

M. Jean Colin, rapporteur. C'est bien fâcheux, monsieur le président, mais je ne suis pas favorable à l'amendement du Gouvernement.

D'abord, il ressort que nous avons une vision différente des choses.

Ensuite, l'amendement du Gouvernement cumule, à mon sens, deux inconvénients. D'une part, il en revient, bien que ce soit dans un cas plus limité que précédemment, à la notion de dépendance dont j'ai dit, tout à l'heure, qu'elle n'était pas d'une précision et d'une limpidité parfaites. D'autre part, il fait une allusion que j'estime presque provocante aux conditions de sanctions de l'ordonnance de 1945 dont j'ai dit, ce matin, beaucoup de mal.

Enfin, sur le plan pratique, il s'agit, en fait, d'une aggravation des peines. L'Assemblée nationale a prévu des peines d'emprisonnement allant de deux mois à deux ans et une amende de 60 francs à 200 000 francs, ou l'une de ces deux peines seulement. L'amendement prévoit – puisqu'il y a référence à l'article 41 de l'ordonnance – une aggravation dans le cas de dépendance, c'est-à-dire quatre mois à quatre ans de prison et une amende de 120 francs à 400 000 francs, ou l'une de ces deux peines seulement.

Je rappelle, avec une pointe d'humour dont, je l'espère, on ne me tiendra pas rigueur, que ces peines étaient celles qui avaient été prévues pour réprimer le marché noir. Fort heureusement, nous n'en sommes plus là.

Pour toutes ces raisons, la commission, au nom de laquelle je crois pouvoir m'exprimer bien qu'elle n'ait pas été consultée, n'est pas favorable à cet amendement.

M. Jean-Marie Bockel. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Au-delà de toute polémique inutile, il me semble que notre amendement présente l'avantage de se fonder sur des notions connues des tribunaux français, à savoir la notion d'équité ou la référence à la conformité à des usages commerciaux.

Je maintiens donc l'avis défavorable du Gouvernement à l'amendement n° 4.

M. le président. Personne ne demande la parole ?

Je mets aux voix l'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 24 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 12, M. Cantegrit propose, au paragraphe IV, dans le texte présenté pour le 5^o de l'article 37 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945, après les mots : « à tout revendeur », d'insérer les mots : « en l'état ».

La parole est à M. Cantegrit.

M. Jean-Pierre Cantegrit. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si, compte tenu des textes qui ont été votés en matière de concurrence, le principe de la transparence est maintenant la règle quand il y a présence du public et qu'il s'agit de biens de consommation, cette transparence n'est plus aussi souhaitable lorsqu'il s'agit de relations entre grossistes ou entre grossistes et industriels, c'est-à-dire lorsque le public n'est pas en cause.

Il ne nous paraît pas nécessaire de réglementer, dans cette hypothèse, et nous proposons donc de limiter cette obligation de communication aux biens consommés par le public.

Tel est donc l'objet de l'amendement n° 12.

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

M. Jean Colin, rapporteur. Monsieur le président, la commission se trouve quelque peu embarrassée – cela peut arriver ! – car l'amendement de notre collègue M. Cantegrit vise à compléter l'article 37 de la loi Royer, qui dispose que « tout producteur est tenu de communiquer à tout revendeur qui en fera la demande son barème de prix et ses conditions de vente ».

La notion de « revendeur en l'état » n'apparaît donc pas à ce stade. Toutefois, la commission a estimé, avec une certaine perplexité, que cette disposition pouvait apporter une précision utile et elle m'a chargé, par conséquent, de m'en remettre à la sagesse du Sénat.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. La restriction de l'obligation de communication des barèmes au seul revendeur en l'état présente des inconvénients dont l'un me tient particulièrement à cœur.

En effet, les clients autres que les commerçants, c'est-à-dire les artisans, par exemple, seraient écartés du bénéfice qu'ils tirent actuellement des dispositions relatives à la communication des barèmes. Ils ne pourraient donc pas se défendre face à des pratiques discriminatoires abusives.

Cette limitation est pour eux d'autant plus importante qu'il s'agit de textes sanctionnés pénalement, donc d'interprétation stricte pour les tribunaux qui pourraient être conduits à écarter l'application de cette disposition à l'égard des commerçants qui procéderaient à des opérations, même minimales, sur les produits : étiquetage, emballage, etc.

Ne serait-ce que pour ces deux raisons, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Votre amendement est-il maintenu, monsieur Cantegrit ?

M. Jean-Pierre Cantegrit. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?

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

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

M. le président. Par amendement n° 14, Mme Monique Midy, M. Bécart et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, au paragraphe IV, dans le texte présenté pour le rétablissement du 5° de l'article 37 de l'ordonnance du 30 juin 1945, après les mots : « qui en fera la demande, » de rédiger comme suit la fin de l'alinéa : « son prix de vente et son barème de remises, y compris les remises périodiques et tous avantages qui peuvent être accordés. Les prix indiqués sont ceux consentis pour le plus long délai de paiement accepté. Aucune dérogation n'est consentie, sur le marché intérieur français, pour des remises ou des délais de paiement supérieurs à ceux indiqués. Le barème doit comprendre la liste exhaustive des produits proposés à la vente, quelle que soit leur présentation ».

La parole est à M. René Martin.

M. René Martin. A l'heure actuelle, on parle beaucoup des ordonnances du 30 juin 1945. Encore faudrait-il ne pas les dénaturer !

Cet amendement vise à préserver le petit commerce indépendant. Il précise et renforce l'obligation faite au vendeur de communiquer son barème de vente. Selon nous, il s'agit non pas d'une contrainte supplémentaire, mais d'un élément de clarté.

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

M. Jean Colin, rapporteur. Je ferai remarquer à M. Martin que les dispositions qu'il propose sont très contraignantes.

Il faut considérer aussi le cas d'entreprises qui, notamment dans la chimie, peuvent compter des dizaines, des centaines, des milliers d'articles, ce qui entraînerait des situations très complexes. Nous sommes dans un domaine qui est ultra-réglementé.

Etant donné que la philosophie qui a été dégagée par la commission ainsi que par son rapporteur est d'essayer d'alléger à l'extrême toutes ces réglementations, notre avis ne peut être que résolument défavorable.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. L'amendement multiplie les obligations pesant sur les entreprises en créant des contraintes particulièrement lourdes et coûteuses et en introduisant des rigidités susceptibles de faire obstacle à l'exercice même de la concurrence.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 14, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 5, M. Jean Colin, au nom de la commission, propose, au paragraphe V de l'article 1^{er}, dans le texte présenté pour compléter l'article 37 de l'ordonnance du 30 juin 1945, de supprimer le mot : « périssables ».

Sur cet amendement, je signale d'ores et déjà que j'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

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

M. Jean Colin, rapporteur. L'objectif poursuivi par la commission est d'essayer de mieux comprendre et d'actualiser les relations entre producteurs et distributeurs dans un sens favorable aux producteurs qui, dans bien des cas - on le sait - se trouvent dans l'obligation d'assurer la trésorerie des distributeurs.

Cette situation est tout à fait anormale puisque cette faculté qui est accordée aux distributeurs pénalise et paralyse les producteurs, freine leurs investissements, leurs possibilités d'expansion et vide leur trésorerie.

Sur le plan technique, par ailleurs, parler de « denrées périssables » à une époque où la congélation a fait tant de progrès et où il ne reste, fort heureusement, que peu de denrées réellement périssables, constitue une anomalie.

Il semblerait donc logique de réactualiser les textes à ce sujet et de procéder à une adaptation qui, un jour ou l'autre, se révélera nécessaire dans ce secteur.

Il est vrai, semble-t-il, que les usages des professions n'ont pas encore suffisamment évolué pour permettre de régler comme je le souhaiterais. Il faut donc, peut-être, attendre que l'heure vienne où les pratiques se conformeront à la réalité.

Je n'ai pas été insensible, tout à l'heure, à l'appel qu'a lancé mon collègue M. Vallon. C'est pourquoi, compte tenu du fait que le mot « périssable » correspond encore, dans les usages professionnels, à une réalité et compte tenu des indications qui m'ont été fournies depuis le dépôt de cet amendement, au risque de décevoir nombre de mes collègues du groupe socialiste, j'estime que le moment de statuer sur ce problème n'est pas encore venu.

Au nom de la commission, je retire donc l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

Par amendement n° 15, Mme Monique Midy, M. Bécart et les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter l'article 1^{er} par les dispositions suivantes :

« VI. - Il est ajouté un 7° ainsi rédigé :

« 7° La revente de tout produit en l'état à un prix inférieur à son prix d'achat effectif majoré des taxes sur le chiffre d'affaires afférentes à cette revente et au pourcentage moyen des frais généraux de l'entreprise concernée, durant les deux dernières années est interdite. Le prix d'achat effectif de tout produit s'entend déduction faite des rabais ou remises de toute nature consentis par le fournisseur au moment de la facturation. »

La parole est à M. René Martin.

M. René Martin. Cet amendement vise à limiter les ventes à perte qui sont aujourd'hui pratiquées couramment bien qu'un texte du 2 juillet 1963 les interdise. Si vous me permettez un jeu de mots, je ne voudrais pas qu'on en arrive à un *buy back*.

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

M. Jean Colin, rapporteur. Ainsi que M. René Martin vient de l'indiquer, les ventes à perte font déjà l'objet d'un dispositif législatif : l'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 1963. Dans ce texte, on se réfère à des conceptions qui n'ont pas toujours été extrêmement bien définies. L'amendement qui nous est proposé apporte, à mon sens, des complications supplémentaires, sans régler le problème.

Par conséquent, comme l'objectif poursuivi par la commission tend à simplifier au maximum les formalités et non pas à en ajouter de nouvelles, son avis ne peut qu'être défavorable.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Cet amendement tend à instaurer une marge minimale. Je remarque à ce propos une étonnante convergence des positions du groupe communiste et du groupe du R.P.R. ; en effet, le code R.P.R. du commerce propose clairement d'instituer la marge minimale. En fait, la marge minimale, tout en étant par ailleurs pour la liberté, c'est la liberté vers le haut. Voilà une contradiction de plus. Je le dis parce que cela m'étonne ! Mais le code du commerce dont M. Charié nous entretient très souvent devant l'Assemblée nationale est néanmoins très intéressant.

Cette remarque étant faite, la disposition que vous proposez, monsieur le sénateur, ferait obstacle à l'exercice de la concurrence entre entreprises. Le Gouvernement ne peut donc que s'y opposer.

M. René Martin. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. René Martin.

M. René Martin. M. le secrétaire d'Etat a dit que nos positions rejoignent celles du R.P.R. Je tiens à lui faire observer que, depuis le début de la discussion des articles, tous nos amendements ont été repoussés par une majorité allant des socialistes au groupe du R.P.R. M. le secrétaire d'Etat est donc bien mal placé pour nous opposer cet argument.

Par ailleurs, M. le secrétaire d'Etat dit que notre position revient à créer une marge minimale. Cela signifie donc qu'il accepte le principe des ventes à perte qui sont actuellement pratiquées en violation de la loi de juillet 1963 !

Nous voulons défendre le petit commerce. Or, lorsque les grandes surfaces, en particulier, réalisent des ventes à des prix absolument scandaleux, des ventes à perte, elles s'attaquent au petit commerce. C'est ce que nous voulons empêcher et c'est le petit commerce que nous voulons protéger.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne la vente à perte, une loi existe et elle nous paraît suffisante. Cependant, comme dans bien d'autres domaines, il faut simplement que le monde du commerce, notamment le commerce indépendant, la fasse mieux appliquer.

J'ai d'ailleurs souvent ce débat avec nos amis commerçants et, dans la mesure où nous ne voulons pas opposer telle forme de commerce à telle autre, je leur dis : « Faites ce que les consommateurs ont fait voilà une quinzaine d'années : faites appliquer le droit ; habituez les tribunaux à l'utilisation des textes existants ; la jurisprudence évoluera et le droit sera ainsi rendu plus vivant. »

La loi existe et je considère que ce n'est pas la peine de la modifier. En tout état de cause, monsieur le sénateur, ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 15, 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 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Le 2° de l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 précitée est complétée par les dispositions suivantes :

« , tout en préservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte.

« Cet effet est réputé acquis lorsqu'elles remplissent les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie pris pour une durée limitée après avis conforme de la commission de la concurrence. »

Par amendement n° 16, Mme Monique Midy, M. Bécart et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le premier alinéa du texte présenté pour compléter le 2° de l'article 51 de l'ordonnance du 30 juin 1945, après les mots : « , tout en préservant », d'insérer les mots : « aux salariés des entreprises concernées et ».

La parole est à M. René Martin.

M. René Martin. Nous estimons que le profit qui résulte d'un progrès économique doit aller aussi bien aux salariés des entreprises et aux consommateurs qu'aux divers intermédiaires chargés de la commercialisation.

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

M. Jean Colin, rapporteur. L'alinéa dont nous discutons a été introduit par l'Assemblée nationale qui a repris une disposition de l'article 85 du traité de Rome : en cas d'augmentation de la productivité et en fonction des conventions qui sont visées, les utilisateurs doivent bénéficier d'une partie équitable du profit qui en résulte.

Dans la discussion générale, j'ai déjà dit que chaque fois que l'on pouvait se raccrocher - ce fut le cas pour les articles précédents - aux dispositions du traité de Rome, cela contribuait certainement à faire avancer la concurrence et la législation en cette matière dans notre pays.

S'agissant de l'amendement défendu par M. Martin, je présenterai deux remarques.

Tout d'abord, dans la mesure où les entreprises qui sont bénéficiaires des conventions feront des progrès économiques et conquerront de nouveaux marchés, il va de soi que les salariés de ces entreprises en profiteront sans qu'il soit pour autant nécessaire de le préciser dans le texte.

Ma deuxième remarque sera pour constater l'analogie qui existe entre cet amendement et l'amendement n° 13 que la commission a rejeté tout à l'heure : en effet, il faudrait, directement ou indirectement - on y revient - consulter sans doute les comités d'entreprise, sinon je ne vois pas comment le dispositif pourrait fonctionner ; ce serait alors une disposition purement gratuite et sans effet pratique.

Par conséquent, l'avis défavorable que j'ai exprimé tout à l'heure sur l'amendement n° 13 retrouve ici, pour les mêmes raisons, toute sa valeur.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Les dispositions en question permettent notamment d'exonérer de leurs responsabilités les auteurs d'une entente s'ils apportent la preuve que celle-ci a eu pour effet d'assurer le développement du progrès économique, notamment par l'accroissement de la productivité ; un amendement adopté par l'Assemblée nationale a précisé que ces gains de productivité devaient se traduire par une baisse de prix et être effectivement répercutés au profit des utilisateurs comme le prévoit déjà les textes communautaires.

L'amendement présenté me semble étranger à ces préoccupations. Mais le Gouvernement qui ne fait preuve d'aucun *a priori* vis-à-vis d'aucun type d'amendement s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par la commission et sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 6, M. Jean Colin, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte présenté pour compléter le 2° de l'article 51 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 :

« Cet effet est réputé acquis lorsqu'elles remplissent les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie pris pour une durée limitée après avis de la commission de la concurrence, ou lorsqu'elles bénéficient d'une exemption au plan communautaire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Colin, rapporteur. Cet amendement comporte deux dispositions.

Tout d'abord, nous demandons la suppression du mot « conforme » qui a été ajouté par l'Assemblée nationale après le mot « avis ». En effet, la commission de la concurrence,

dont j'ai dit tout le bien que j'en pensais dans la discussion générale, n'en reste pas moins une commission administrative.

Dans la logique du système, le ministre, qui est l'autorité politique, doit pouvoir trancher dans un sens ou dans un autre.

Mais on pourrait concevoir un système tout autre - la commission des affaires économiques et du Plan ne s'est pas engagée dans cette voie - qui consisterait - ce serait certainement mieux - en un contrôle judiciaire d'ensemble : on supprimerait la commission de la concurrence mais on autoriserait le recours à l'autorité judiciaire. Cette voie paraissant aléatoire et nécessitant bien des modifications, nous nous en tenons à la solution médiane qui consiste à maintenir la commission de la concurrence telle qu'elle est, ce qui nous conduit, pour des raisons de logique, à supprimer l'adjectif : « conforme ».

La seconde disposition que nous proposons, toujours dans notre volonté de nous rapprocher du droit communautaire, consiste à ajouter la phrase suivante : « ou lorsqu'elles bénéficient d'une exemption au plan communautaire ». Cette disposition procède de la même démarche que les accords remplissant les conditions fixées par arrêté ministériel. Une étape supplémentaire serait ainsi franchie.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. L'amendement de la commission rétablit le texte initial du Gouvernement puisqu'il supprime la disposition prévoyant un avis conforme de la commission de la concurrence, ce qui nous paraît effectivement peu compatible avec le rôle consultatif de cet organisme pourtant, ainsi que je l'indiquais tout à l'heure, très important, écouté, suivi et utile.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, vous ajoutez, aux exemptions résultant des arrêtés ministériels, celles qui résultent d'un règlement d'exemption au plan communautaire. Or, l'esprit du traité de Rome et l'application des articles 85 et 86 limitent l'intervention communautaire en matière de concurrence aux accords qui risquent d'affecter les échanges intercommunautaires. Par conséquent, des accords acceptables de ce point de vue sont cependant susceptibles d'affecter gravement le jeu de la concurrence aux échelons national et local.

Le Gouvernement propose donc un sous-amendement à l'amendement n° 6 tendant à supprimer les mots : « , ou lorsqu'elles bénéficient d'une exemption au plan communautaire ». Si ce sous-amendement n'était pas adopté, l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 6 serait défavorable.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 25, présenté par le Gouvernement, et tendant, dans le texte de l'amendement n° 6, à supprimer les mots : « , ou lorsqu'elles bénéficient d'une exemption au plan communautaire ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Jean Colin, rapporteur. Je suis un peu étonné. J'ai cru comprendre, ce matin, à l'occasion de l'exposé général de M. le secrétaire d'Etat, qu'il partageait la même opinion que la commission et que, chaque fois que l'on pouvait introduire des dispositions permettant de faire avancer notre droit dans le domaine de la concurrence vers une formule communautaire, cette solution semblait avoir son agrément. C'est pourquoi, je comprends moins bien sa position actuelle. Je maintiens donc la rédaction proposée par la commission et je m'oppose à ce sous-amendement.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 25, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Entre la première et la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 52 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 précitée, est insérée la phrase suivante :

« A leur demande, l'autorité judiciaire agissant dans le cadre de poursuites pénales peut autoriser la communication en copie des procès-verbaux et rapports d'enquête y afférents lorsque cette communication est nécessaire à l'accomplissement de leur mission. »

Par amendement n° 7, M. Jean Colin, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Entre la première et la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 52 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 précitée sont insérées les phrases suivantes :

« Ils sont tenus de dresser un procès-verbal de toutes les auditions auxquelles ils procèdent. A leur demande, le magistrat instructeur ou la juridiction du fond, s'ils sont saisis de poursuites pénales, peuvent autoriser la communication en copie des procès-verbaux et rapports d'enquête y afférents lorsque cette communication est nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Les rapporteurs sont tenus de transmettre aux parties intéressées les documents communiqués dans le cadre de cette procédure. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 22 rectifié, présenté par M. de Rohan et les membres du groupe du R.P.R. et tendant à compléter le texte qu'il propose par les dispositions suivantes :

« ; ces documents ne peuvent faire l'objet d'une publication qu'en tant qu'ils ne sont pas couverts par le secret de l'instruction ou le secret des affaires. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 7.

M. Jean Colin, rapporteur. Nous nous trouvons maintenant au cœur même du travail qui est réalisé par la commission de la concurrence et par ses rapporteurs, travail dont j'ai dit, à de nombreuses reprises, qu'il était assez remarquable et méritait un coup de chapeau.

Il n'empêche qu'il est un sujet qui est important et sur lequel nous ne pouvons transiger, à savoir la garantie des droits de la défense.

A cet article 3, qui évoque une circonstance très particulière puisque la procédure pénale est engagée - nous sommes donc tout de même dans un cas assez grave où la situation s'est pas mal compliquée - il est demandé que les auditions qui sont effectuées par les rapporteurs de la commission de la concurrence donnent lieu à un procès-verbal de manière qu'il reste une trace écrite et qu'on ne dispose pas simplement d'une relation assez indéterminée, ce qui, paraît-il, se serait produit dans des cas qui, sans doute, sont rares, mais qui auraient existé.

Ensuite, l'article 3 dispose que l'autorité judiciaire saisie par la commission de la concurrence. Nous souhaitons qu'il soit précisé que c'est « le magistrat instructeur ou la juridiction de fond » qui l'est, et non pas le juge comme cela peut être le cas actuellement.

Enfin, lorsque certains éléments de la procédure pénale sont transmis à la commission de la concurrence, nous souhaitons vivement, car c'est un élément essentiel du droit de la défense, que les parties intéressées aient connaissance des documents qui sont communiqués. Ainsi, chacun peut y voir clair et savoir ce qui lui est reproché. Un tel procédé est beaucoup plus satisfaisant.

M. le président. La parole est à M. de Rohan, pour défendre le sous-amendement n° 22 rectifié.

M. Josselin de Rohan. L'amendement de la commission des affaires économiques est très judicieux. Notre sous-amendement tend à faire en sorte que les documents qui sont communiqués respectent néanmoins la confidentialité des affaires. En effet, certains faits, s'ils étaient portés à la connaissance de tous, pourraient causer du tort à certaines entreprises. Même s'il s'agit d'affaires délicates, il est bon qu'on respecte le secret.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Jean Colin, rapporteur. Il est favorable. En effet, ce sous-amendement s'inscrit dans la logique que je viens de développer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 7 et le sous-amendement n° 22 rectifié ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. La phrase de l'amendement proposé par la commission précisant que les rapporteurs de la commission de la concurrence « sont tenus de dresser un procès-verbal de toutes les auditions auxquelles ils procèdent » recueille l'accord du Gouvernement sur le fond. Cela dit, monsieur le rapporteur, vous n'ignorez pas que le Conseil d'Etat, consulté, a considéré que cette mesure relevait du pouvoir réglementaire. Il est donc prévu d'ores et déjà de la faire figurer dans le décret qui sera élaboré en application de la loi.

Sur les autres dispositions prévues par cet amendement, le Gouvernement ne peut qu'émettre un avis défavorable. D'une part, est omis le rôle que le parquet joue dans la poursuite des enquêtes ; d'autre part, la transmission au parquet intéressé des pièces communiquées par la justice risque de porter atteinte au secret de l'instruction, car les parties à la procédure devant le juge ne sont pas toujours les mêmes que celles qui sont mises en cause devant la commission.

Par ailleurs, la possibilité pour l'autorité judiciaire de favoriser la communication aux rapporteurs de certains procès-verbaux ou rapports en cas de poursuites pénales est prévue par le projet de loi.

Enfin, la communication, par les rapporteurs, de ces documents aux parties intéressées est régie par les dispositions de l'article 52, alinéa 5, de l'ordonnance du 30 juin 1945 relative aux prix, qui dispose que les rapports « doivent contenir l'exposé des faits... les documents, ou leurs extraits, sur lesquels se fonde le rapporteur. Ils sont communiqués aux parties intéressées ». Les procès-verbaux que le rapporteur aura obtenus de l'autorité judiciaire feront, de fait, partie de ces documents.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement est défavorable au sous-amendement et à l'amendement.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 22 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.
(Le sous-amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 7, ainsi modifié, repoussé par le Gouvernement.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Au troisième alinéa de l'article 55 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 précitée, la somme : " 200 000 F " est remplacée par la somme : " 500 000 F ". »

Par amendement n° 8, M. Jean Colin, au nom de la commission, propose, dans cet article, de remplacer la somme : « 500 000 F » par la somme : « 350 000 F ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean Colin, rapporteur. Monsieur le président, la commission est, là aussi, en désaccord avec le Gouvernement. Nous pensons, en effet, que la somme maximale de 500 000 francs, fixée pour la procédure simplifiée, est beaucoup trop élevée.

Certes, il ne s'agit pas - on me l'a déjà dit et M. le secrétaire d'Etat me le fera sans doute encore remarquer - d'une réévaluation par rapport à la dérive monétaire. Ce n'est pas tout à fait cela. Toutefois, c'est une procédure par laquelle le ministre peut, en dehors de la procédure habituelle, taxer d'une amende ; le texte fait référence à une « sanction pécuniaire », mais, pour ma part, je considère cela plutôt comme une amende.

Les personnes visées par ce texte pourraient, à mon avis, avoir la tentation d'éviter la procédure habituelle pour entrer dans le cadre de la procédure simplifiée ; or, cette dernière a tout de même ses inconvénients, car elle ne donne pas toutes les garanties pour la défense.

Il paraît dangereux, dans ces conditions, de fixer un seuil trop haut. C'est pourquoi votre commission propose, par l'amendement n° 8, de ramener la somme de 500 000 francs à 350 000 francs ; ainsi, tout en correspondant aux intentions du Gouvernement, cela permettrait d'éviter que la procédure simplifiée ne devienne la règle courante. En effet, une sanction pécuniaire, une amende de 500 000 francs, c'est déjà assez considérable et cela suppose des faits sérieux.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, comme le disait M. le rapporteur, la simple indexation du montant du seuil prévu par le texte ne correspond pas à notre intention.

L'amendement proposé par la commission enlève une partie de son intérêt à une mesure qui visait à alléger le travail de la commission de la concurrence en traitant un nombre plus important d'affaires en procédure simplifiée.

La commission elle-même - je ne sais pas si je l'ai dit suffisamment ce matin - a été consultée à de nombreuses reprises lors de l'élaboration de ce texte et ses propositions ont été largement prises en compte. Elle souhaite un développement de la procédure simplifiée pour toutes les affaires qui ne présentent pas de difficultés au fond, étant observé, bien entendu, que les parties mises en cause peuvent toujours demander à être soumises à la procédure normale comportant un examen de sa part.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

M. Jean Colin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Colin, rapporteur. Pour exprimer ma pensée de façon concise, j'indiquerai que la somme de 500 000 francs, s'agissant de la procédure simplifiée qui - je le répète - comporte des risques, « pousse » à la consommation.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4, ainsi modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 4 bis

M. le président. « Art. 4 bis. - I. - Il est inséré dans la loi n° 51-356 du 20 mars 1951 portant interdiction du système de vente avec timbres-primés ou tous autres titres analogues ou avec primes en nature, un article C reprenant l'article 40 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat et ainsi rédigé :

« Art. C. - Lorsqu'elles ne sont pas liées à une vente ou à une prestation de services à titre onéreux, la remise de tout produit ou la prestation de tout service faites à titre gratuit à des consommateurs ou utilisateurs sont interdites, sauf au bénéfice d'institutions de bienfaisance, d'associations ou de sociétés à caractère éducatif ou culturel agissant sans but lucratif.

« Toutefois, demeurent autorisées la remise à titre gratuit d'objets sans valeur marchande présentant le caractère d'échantillons ou de supports publicitaires, ainsi que la prestation à titre gratuit de menus services sans valeur marchande.

« Demeure également autorisé, à l'occasion d'une offre spécifique et personnelle, l'envoi sur demande, à titre gratuit et sans condition d'achat, de spécimens de même nature que le produit offert.

« Demeurent également autorisées la prestation de services après-vente ainsi que les facilités de stationnement offertes par les commerçants à leurs clients.

« Lorsqu'elles sont liées à une vente ou à une prestation de services à titre onéreux et qu'elles sont faites à titre gratuit à des consommateurs ou utilisateurs, la remise de tout produit ou la prestation de tout service identique à ceux faisant l'objet de la transaction sont interdites dans la mesure où ces opérations abaissent le prix moyen de ces produits ou services, compte tenu des unités gratuites, au-dessous du prix défini à l'article premier de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-628 du 2 juillet 1963). »

« II. - Les articles 37, 38, 40, 41 et 42 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat sont abrogés. » - (Adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - La loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante est ainsi modifiée :

« I. - L'article 2 est ainsi rédigé :

« Art. 2. - La commission de la concurrence est une autorité administrative indépendante. Elle est composée :

« - d'un président nommé par décret pour une durée de six ans, choisi parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire ;

« - de quatorze commissaires, nommés par décret pour une durée de quatre ans, choisis les uns parmi les membres du Conseil d'Etat et les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, les autres en raison de leur compétence en matière économique, sociale ou de consommation.

« Les mandats du président et des commissaires sont renouvelables.

« La commission est assistée d'un rapporteur général et de rapporteurs.

« Les fonctions de président, de rapporteur général et de certains rapporteurs constituent des emplois à temps plein.

« Les crédits nécessaires à la commission de la concurrence pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget du ministère chargé de l'économie. »

« II. - L'article 4 est ainsi rédigé :

« Art. 4. - Une concentration au sens du présent titre résulte de tout acte ou opération juridique, quelle que soit la forme adoptée, emportant transfert de propriété ou de jouissance sur tout ou partie des biens, droits et obligations d'une entreprise ou ayant pour objet ou pour effet de permettre à une entreprise ou à un groupe d'entreprises d'exercer directement ou indirectement sur une ou une plusieurs autres entreprises une influence de nature à diriger ou même orienter la gestion ou le fonctionnement de ces dernières.

« Peut être soumise à contrôle toute concentration de nature à porter atteinte à une concurrence suffisante sur un marché, dès lors que durant l'année civile qui a précédé la concentration les entreprises concernées ont réalisé, sur le marché national ou une partie substantielle de celui-ci, plus de 25 p. 100 des ventes d'une catégorie de biens, produits ou services substituables dans la zone considérée.

« Les entreprises visées à l'alinéa précédent sont celles qui ont été parties à l'acte ou à l'opération juridique ou qui en sont l'objet ou celles qui sont économiquement liées aux entreprises comprises dans la concentration.

« L'acte ou l'opération juridique de concentration ne peut donner lieu à l'une des mesures prévues à l'article 8 ci-après s'il apporte au progrès économique et social une contribution suffisante pour compenser les atteintes à la concurrence qu'il implique, compte tenu notamment de la compétitivité des entreprises concernées au regard de la concurrence internationale.

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements, présentés par Mme Monique Midy, M. Bécart et les membres du groupe communiste et apparenté, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 18, tend, au paragraphe I, à rédiger comme suit la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 : « La commission de la concurrence est un organisme consultatif. »

Le second, n° 17, a pour objet, au paragraphe I, dans le troisième alinéa du texte proposé pour l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977, après les mots : « les autres » d'insérer les mots : « parmi les organisations professionnelles, les syndicats ouvriers représentatifs, les associations de consommateurs ».

La parole est à M. Martin.

M. René Martin. Nous ne sommes pas favorables à un renforcement du rôle de la commission de la concurrence, qui est un organisme technocratique, aux dépens de la direction de la concurrence. Ce n'est pas, à notre sens, la bonne

solution. Pourquoi ne pas donner un rôle plus important aux services extérieurs de la direction de la concurrence, aux comités départementaux des prix, à la direction générale des enquêtes de la D.G.C.C. et aux brigades d'enquêtes qui pourraient intervenir en liaison avec les comités d'entreprise qui, par conséquent, seraient beaucoup plus près des consommateurs ?

C'est pourquoi, par l'amendement n° 17, nous proposons que toutes les parties concernées soient représentées, les professionnels d'abord, puis les salariés et les consommateurs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Jean Colin, rapporteur. L'amendement n° 18 vise à modifier sensiblement la nature de la commission de la concurrence. Je me suis déjà expliqué sur ce point à l'occasion de l'examen d'un amendement précédent. A mon avis, il est tout de même bon d'affirmer que la commission de la concurrence est une autorité administrative indépendante. Cette démarche a été celle de l'Assemblée nationale et, pour ma part, j'y souscris. Il est assez exceptionnel qu'au moment où - ce n'est pas coutume - nous défendons les nobles institutions du quai Branly, nous soyons critiqués sur ce point.

Il faut donc maintenir la rédaction de l'Assemblée nationale ; ainsi la commission de la concurrence sera-t-elle une autorité administrative indépendante - elles sont peu nombreuses, mis à part la commission nationale de l'informatique et des libertés - et le rôle qu'elle joue, dans des conditions difficiles et sur un sujet délicat, mérite qu'on ratifie ses propositions. C'est pourquoi la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 18.

S'agissant de l'amendement n° 17, le problème n'est pas celui qui est posé par son auteur. Le Gouvernement a tout pouvoir pour choisir les rapporteurs parmi les personnalités qui ont une compétence évidente dans les domaines économique, social ou de la consommation. Par conséquent, je suis certain que le Gouvernement pourra trouver, au moment où le nombre de rapporteurs est augmenté, des personnes particulièrement qualifiées parmi les organisations professionnelles, les syndicats ouvriers représentatifs ou les associations de consommateurs. Ce serait faire injure à ces catégories professionnelles que de pouvoir imaginer que des gens qualifiés ne se trouvent pas en leur sein.

En revanche, l'amendement provoque une difficulté. En effet, un cadre étroit serait imposé et les personnalités seraient désignées *ex post*. Or, jusqu'à présent, elles étaient choisies pour leurs compétences. Je pense qu'il faut en rester là. C'est pourquoi la commission est défavorable également à l'amendement n° 17.

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

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, sur l'amendement n° 18, je serai extrêmement bref, dans la mesure où je ne puis me référer à mon introduction de ce matin concernant ma position, bien connue, sur l'autonomie de la commission. Le Gouvernement dans cette affaire, en référence aux débats de l'Assemblée nationale, s'en remet à la sagesse du Sénat.

Pour ce qui est de l'amendement n° 17, j'irai également dans le sens du rejet. Il n'est, à mon sens, pas utile de prévoir, au sein de la commission de la concurrence, la présence de membres d'organisations professionnelles, de syndicats ouvriers représentatifs ou d'organisations de consommateurs. En effet, dès à présent, comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, rien ne s'oppose à ce que les personnes appartenant à de telles organisations soient membres de la commission de la concurrence, non pas *ex post*, mais dès lors qu'elles sont compétentes en matière économique, sociale ou en matière de consommation.

L'amendement présenté n'apporterait donc rien, si ce n'est un risque, une tonalité corporatiste, dont il faut, à tout prix, protéger la commission dans l'esprit d'indépendance que j'évoquais tout à l'heure. Ses membres doivent, en effet, être désignés en fonction de leurs qualités personnelles et non pas en tant que représentants d'organisations.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 18, 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'amendement n° 17, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 9, M. Jean Colin, au nom de la commission, propose, au paragraphe II de cet article, de rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte présenté pour l'article 4 de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 :

« Peut être soumise à contrôle toute concentration de nature à porter atteinte à une concurrence suffisante sur un marché dès lors que, durant l'année civile qui a précédé la concentration, les entreprises concernées ont réalisé plus de 25 p. 100 des ventes sur le marché national considéré. Peut être soumise également à contrôle dans les mêmes conditions toute concentration concernant deux ou plusieurs entreprises dont deux au moins ont réalisé chacune 20 p. 100 des ventes pour des catégories de biens, produits ou services différents et non substituables. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement n° 23 rectifié, présenté par M. Josselin de Rohan et tendant à rédiger comme suit la fin de la première phrase du texte proposé par l'amendement n° 9 :

« ... sur un marché dès lors que, durant l'année civile qui a précédé la concentration, les entreprises concernées ont réalisé plus de 25 p. 100 de ventes sur ce marché national d'une catégorie de biens, produits ou services substituables. »

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

M. Jean Colin, rapporteur. Monsieur le président, avec cette deuxième partie de l'article 5, nous arrivons à un dispositif extrêmement technique, qui mérite toute notre attention. Il s'agit de pouvoir contrôler les concentrations qui sont de nature à porter atteinte à la concurrence. Sur le principe, cet objectif me paraît légitime : il faut éviter que la concurrence ne se trouve bloquée par des pratiques de concentration. Encore une fois, cela me paraît logique et tout à fait raisonnable.

Où nous différons profondément avec le Gouvernement, c'est sur le fait que la rédaction qui nous est proposée amène un contrôle qui nous paraît véritablement excessif et quasi illimité, même dans les cas les plus simples ou les plus morcelés.

En effet, on nous dit que le contrôle peut s'exercer sur le marché national, mais aussi sur une partie substantielle de celui-ci. J'ai beaucoup critiqué cette notion de « partie substantielle » dans mon exposé de ce matin, car je ne vois pas où sont les limites quand on parle de « partie substantielle » ; 1 p. 100, 2 p. 100, 5 p. 100, cela peut dans certains cas être substantiel, parce que cela peut modifier les règles et les données du marché dans un secteur déterminé. Or, précisément, cette notion de marché se trouve encore morcelée puisqu'à la fin de la rédaction de cet alinéa il est prévu que la partie substantielle peut s'appliquer à « la zone considérée ». Une zone considérée, ce peut être une microzone, une minizone et, par conséquent, on aboutit à une formulation excessive.

Je ne vois pas l'intérêt de multiplier des contrôles sur les concentrations, d'abord parce que, dans mon esprit, il ne faut pas multiplier les contrôles et je crois m'être inspiré tout au long de mon développement de cette idée fondamentale. De plus, si vous en faites trop, la commission de la concurrence est tout de même limitée. On a ajouté quelques membres à sa composition, mais on n'a pas multiplié ses possibilités d'action. Par conséquent, les affaires sérieuses, solides, répréhensibles, qui méritent attention, risquent de se trouver noyées dans une masse de petites affaires.

A partir de là, suivant ma suggestion, la commission vous propose de rétablir une notion qui figurait dans le texte d'origine, en opérant une distinction entre deux cas. Le premier est celui des concentrations dites horizontales, qui touchent les entreprises fabriquant un même produit ; ces concentrations pourraient être contrôlées lorsque les entreprises concernées représentent ensemble plus de 25 p. 100 du marché national. Le second cas est celui des concentrations dites verticales, touchant des entreprises fabriquant des pro-

duits différents. Dans ce cas, il faut certes prévoir la possibilité d'un contrôle, mais il ne faut pas aller trop loin. C'est pourquoi nous proposons de limiter son application aux entreprises représentant chacune 20 p. 100 du marché.

Notre rédaction est donc tout à fait différente de celle que propose le Gouvernement. Elle fait néanmoins une concession qui n'est pas négligeable puisqu'elle maintient le contrôle tout en abaissant le seuil pour ce qui concerne les concentrations verticales. Il semble raisonnable à la commission de s'en tenir là : de tels seuils permettent tout à fait de contrôler les abus de position dominante si la concurrence se trouve faussée.

M. le président. La parole est à M. de Rohan, pour présenter le sous-amendement n° 23 rectifié.

M. Josselin de Rohan. Ce sous-amendement vise seulement à apporter une précision.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Jean Colin, rapporteur. La commission est favorable à ce sous-amendement, qui pousse en fait plus loin l'analyse de la commission et apporte une précision méritant d'être retenue.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 9 et le sous-amendement n° 23 rectifié ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, comme l'a dit M. le rapporteur, il existe effectivement un désaccord sérieux sur l'amendement n° 9. En effet, au regard du texte actuellement en vigueur, l'amendement proposé n'apporte que des modifications relatives au niveau des seuils de parts de marché, en maintenant une différence entre le seuil applicable aux concentrations horizontale et verticale.

J'ajoute que les seuils proposés ne sont pas extravagants, puisque je crois savoir qu'ils sont assez comparables à ceux qui sont actuellement pratiqués en République fédérale d'Allemagne. Or, en vous suivant, on renoncerait à résoudre certains problèmes que le Gouvernement avait entendu traiter.

Le maintien d'un double seuil ne va pas, selon moi, dans le sens souhaité d'une simplification du dispositif de contrôle et de l'élimination d'un certain nombre de difficultés d'interprétation soulevées par la rédaction de 1977, dont il ne ressortait pas clairement que le déclenchement d'un contrôle était subordonné aux cas où les opérations en cause se traduisent par une affectation sensible de l'état de la concurrence.

Par ailleurs, l'élimination de la notion de « part substantielle du marché national », notion déjà utilisée dans le cadre de la répression des abus de position dominante, interdira tout contrôle des concentrations dans certains secteurs. J'ajoute que cette notion de part substantielle est très connue de la commission et de la jurisprudence et qu'elle est pratiquée de longue date. Par ailleurs, le marché visé peut largement dépasser le marché régional ou national. Enfin, si nous voulons - je crois que c'est également votre souhait - établir un véritable droit de la concurrence dans ce pays, il faut, à mon avis, non pas établir de manière détaillée, systématiquement, dirais-je, un droit positif, mais au contraire laisser une certaine marge à la commission de la concurrence.

M. Jean Colin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Colin, rapporteur. Je tiens à ajouter un mot parce que, effectivement, nous discutons d'une disposition assez délicate et que M. le secrétaire d'Etat ne m'a pas convaincu.

Dans la législation allemande, certes, on trouve des éléments et vous pensez qu'ils devraient nous permettre de suivre votre proposition. En réalité, la législation allemande, encore que je ne la connaisse pas à la perfection...

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Moi non plus !

M. Jean Colin, rapporteur. ... comporte des seuils et des chiffres qui sont infiniment plus nets et plus complets et qui évitent toute possibilité de déborder à partir des chiffres fixés.

Là, nous restons véritablement dans le vague et c'est ce qui me chagrine beaucoup. Je vous citerai un exemple : le marché du lait. L'entreprise la plus importante doit repré-

senter 3 ou 4 p. 100 du marché national. Est-ce substantiel ou non ? Nous nous trouvons là devant des difficultés d'interprétation.

C'est pourquoi la commission préfère de beaucoup sa rédaction.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Un mot simplement sur le dernier argument. Difficultés d'application, capacité ou faculté d'interprétation, là est la différence de point de vue entre nous, comme je l'exposais tout à l'heure.

M. le président. Par conséquent, l'avis défavorable du Gouvernement est maintenu pour les deux textes ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Absolument !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix le sous-amendement n° 23 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement. *(Le sous-amendement est adopté.)*

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix, ainsi modifié, 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'article 5, ainsi modifié. *(L'article 5 est adopté.)*

Article 6

M. le président. « Art. 6. - L'article 3-1 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial et artisanal, est ainsi modifié :

« I. - Au deuxième alinéa, les mots : “, à défaut de convention contraire,” sont insérés après le mot : “Tou-
tefois” ;

« II. - Il est ajouté un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« Le preneur, ayant demandé à bénéficier de ses droits à la retraite du régime social auquel il est affilié, a la faculté de donner congé dans les formes et délai de l'article 5. » - *(Adopté.)*

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Il est inséré dans le décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 précité un article 34-3-1 ainsi rédigé :

« Art. 34-3-1. - Lorsque le locataire, ayant demandé à bénéficier de ses droits à la retraite du régime social auquel il est affilié, aura signifié à son propriétaire et aux créanciers inscrits sur le fonds de commerce son intention de céder son bail en précisant la nature des activités dont l'exercice est envisagé ainsi que le prix proposé, le bailleur aura, dans un délai d'un mois, une priorité de rachat aux conditions fixées dans la signification. A défaut d'usage de ce droit par le bailleur, son accord sera réputé acquis si, dans le même délai d'un mois, il n'a pas saisi le tribunal de grande instance.

« La nature des activités dont l'exercice est envisagé doit être compatible avec la destination, les caractères et la situation de l'immeuble. »

Sur cet article je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 10, est présenté par M. Jean Colin, au nom de la commission.

Le second, n° 20, est déposé par MM. Jean Boyer, Goussebaine-Dupin, Puech et les membres du groupe de l'U.R.E.I.

Tous deux tendent, dans les deux phrases du premier alinéa du texte présenté pour l'article 34-3-1 du décret du 30 septembre 1953, à remplacer les mots : « d'un mois » par les mots : « de trois mois. »

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

M. Jean Colin, rapporteur. Mon explication est très simple. Le délai de un mois m'a paru beaucoup trop court pour permettre au bailleur d'exercer avec une réelle efficacité et en toute connaissance l'option qui lui est offerte de rachat du fonds de commerce. Par conséquent, pour qu'il ait le temps de se retourner, si vous me permettez cette expression, il faut porter ce délai à trois mois.

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer, pour défendre l'amendement n° 20.

M. Jean Boyer. Je rappellerai simplement que cette disposition concerne les commerçants qui, souhaitant se retirer, n'arrivent pas à céder leur fonds de commerce, faute de trouver un commerçant qui exerce une activité identique à celle qui figure dans le contrat de bail. Elu d'un département à forte majorité rurale, étant moi-même maire rural, je connais malheureusement bien ce genre de situation. C'est pourquoi je ne puis qu'être favorable à un dispositif de déspecialisation du bail.

M. le rapporteur ayant apporté des précisions qui rejoignent parfaitement ma pensée initiale, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 20 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10 ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Cet amendement me semble intéressant. Il doit donc être pris en compte. Sous réserve du dépôt d'un sous-amendement, le Gouvernement est prêt à accepter que soit allongé le délai imparti au propriétaire pour donner une réponse au locataire partant à la retraite ou envisageant une déspecialisation de son bail. Le Gouvernement souhaiterait néanmoins que ce délai soit ramené à six semaines ou à deux mois. Au-delà, on priverait la mesure de sa portée pratique.

Je propose donc un sous-amendement tendant à limiter le délai à six semaines ou à deux mois.

M. le président. Que pensez-vous de cette suggestion, monsieur le rapporteur ?

M. Jean Colin, rapporteur. M. le secrétaire d'Etat accepte nos arguments, et nous y sommes sensibles. Dans la mesure où il serait prêt à aller jusqu'à deux mois, je rectifie mon amendement dans ce sens.

M. le président. L'amendement n° 10 est donc ainsi rectifié.

M. Jean-Pierre Bockel, secrétaire d'Etat. Et, dans ces conditions, le Gouvernement l'accepte.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié, accepté par le Gouvernement. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 7, ainsi modifié. *(L'article 7 est adopté.)*

Intitulé du projet de loi

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

Le premier, n° 11, présenté par M. Jean Colin, au nom de la commission, tend à rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

« Projet de loi tendant à rétablir la liberté des prix et à garantir le jeu de la concurrence. »

Le second, n° 21, présenté par MM. Jean Boyer, Goussebaine-Dupin, Puech et les membres du groupe de l'U.R.E.I., vise à rédiger comme suit ce même intitulé :

« Projet de loi tendant à rétablir la liberté des prix et à garantir le libre exercice de la concurrence. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 11.

M. Jean Colin, rapporteur. Monsieur le président, l'amendement n° 11 est la conséquence des amendements qui ont été adoptés par notre assemblée. Il consacre toutes les préoccupations que nous avons évoquées au cours de la discussion, notamment notre souci de retourner à la liberté des prix et de permettre aux commerçants de trouver la satisfaction de leurs aspirations qui sont depuis trop longtemps contenues. Nous souhaitons aider les commerçants dans leurs activités et éviter qu'ils ne soient brimés par des dispositions beaucoup trop rigoureuses. Tel est l'objet du présent amendement.

M. le président. La parole est à M. Boyer, pour défendre l'amendement n° 21.

M. Jean Boyer. Il s'agit d'un amendement de conséquence, comme vient de le dire M. le rapporteur à propos de l'amendement n° 11. Je partage tout à fait son point de vue et je retire donc mon amendement pour me rallier à celui de la commission.

M. le président. L'amendement n° 21 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 ?

M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement demande le rejet de cet amendement pour les mêmes raisons que celles qui avaient présidé à son refus de l'amendement n° 1.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'intitulé du projet de loi est donc 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. Chervy, pour explication de vote.

M. William Chervy. Ce projet de loi portant amélioration de la concurrence avait pour objet essentiel de favoriser le libre jeu de la concurrence, de permettre de mieux protéger le consommateur, de stimuler l'innovation, d'améliorer la compétitivité de nos entreprises et, surtout, de lutter contre l'inflation.

Le groupe socialiste du Sénat désirait apporter son soutien à ce texte, mais la philosophie de ce dernier a été complètement changée après l'adoption par la majorité de notre assemblée de l'amendement tendant à abroger, à partir du 1^{er} janvier 1987, les ordonnances du 30 juin 1945.

Le groupe socialiste votera donc contre le projet de loi ainsi amendé. *(M. Darras applaudit.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-François Le Grand.

M. Jean-François Le Grand. Les textes régissant la concurrence n'étaient manifestement plus adaptés aux réalités et il était nécessaire d'intervenir à ce sujet. De nombreux exemples ont montré cette inadaptation, je ne les reprendrai donc pas dans le détail. Trop rigides, ces textes n'étaient pas respectés et la loi de la jungle régnait dans la tarification entre fournisseurs et distributeurs ainsi qu'en matière de prix de revente aux consommateurs.

Cette opacité a permis des abus totalement incontrôlables par vos services administratifs de la D.G.C.C. - direction générale de la concurrence et de la consommation - qui comptent pourtant des effectifs pléthoriques. Elle a également permis de maintenir en vie des secteurs économiques non rentables, en faussant les règles de la concurrence. Ce sont, comme toujours, les consommateurs qui, *in fine*, ont payé l'addition. On a constaté, par exemple, des écarts de prix considérables sur un même produit au sein d'une même chaîne de vente.

Il fallait donc modifier les textes. Vous proposez bien quelques améliorations, comme l'assouplissement de la législation sur le refus de vente, la budgétisation de la commission de la concurrence ou l'autorisation faite à cette dernière d'accéder aux données des tribunaux. Mais ces apports ne rendront pas pour autant les textes plus applicables, parce qu'ils ne règlent pas les problèmes de fond.

Pour obtenir une concurrence vraie et assainie, il nous apparaît nécessaire de conjuguer deux impératifs : d'une part, redonner la liberté des prix aux agents économiques et, d'autre part, se doter d'un arbitre indépendant de toute pression.

Sur le premier point, je voudrais présenter quelques observations très rapides. Vos services administratifs ont pu décider, de manière tout à fait arbitraire, de la rentabilité d'un secteur sans aucune justification économique, si ce n'est l'indice des prix. Le blocage des prix, en prenant comme référence un concurrent mal placé, a, dans certains cas, créé de véritables rentes pour les plus productifs, et donc faussé à nouveau le jeu de la concurrence. Nous sommes, par ailleurs, l'un des rares pays européens à avoir maintenu le contrôle des prix tout en conservant un différentiel d'inflation à notre désavantage.

Vous nous dites aujourd'hui que plus de 80 p. 100 des produits ont bénéficié d'une libération des prix. C'est peut-être vrai en valeur, mais c'est faux en pourcentage de secteurs industriels. De plus, à quoi sert une libération des prix quand vous la faites suivre immédiatement d'accords de modération ?

Quant à la nécessité de se doter d'un arbitre indépendant de toute pression afin de faire en sorte que les règles de la concurrence soient bien appliquées - c'est le second point que j'évoquais tout à l'heure - la commission de la concurrence aurait eu besoin de compétences larges et d'une véritable autonomie ; vous n'avez effectué, dans ce domaine, que quelques pas timides.

Il serait nécessaire, en effet, que la commission ait compétence sur l'ensemble des cas, qu'il s'agisse de pratiques individuelles ou collectives. Il serait tout autant nécessaire de la mettre à l'abri des pressions potentielles des différents intervenants, notamment des pouvoirs publics : actuellement, le commissaire du Gouvernement est un directeur d'administration centrale. Or cette dernière ne cesse de faire de l'entrave à la libre concurrence par le contrôle des prix.

Il y aurait donc lieu de doter la commission des moyens de son action et de faire en sorte qu'elle ne soit pas remise sous une tutelle administrative dont, officiellement, vous souhaitez la dégager. Vous donnez d'une main et vous reprenez de l'autre ; c'est une pratique assez courante de la part de ce Gouvernement.

Compte tenu de l'ensemble de ces réflexions, le groupe du R.P.R. votera le projet amendé par le Sénat. Toutefois, force nous est de constater que ce texte, monsieur le secrétaire d'Etat, n'est pas mieux adapté à la situation économique. Lorsque les électeurs auront décidé de mettre un terme à votre expérience, nous proposerons alors une loi nettement différente de celle-ci, qui répondra aux problèmes de fond que vous n'avez pas vraiment pris en compte. *(M. de Rohan applaudit.)*

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

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, j'interviens au lieu et place de mon collègue René Martin, qui a dû s'absenter.

Nous estimons que le débat n'a pas amélioré le texte adopté par l'Assemblée nationale. Je ne peux que confirmer les termes de l'intervention qu'a faite notre collègue Monique Midy au nom des sénateurs communistes et les arguments défendus cet après-midi par notre collègue René Martin au sujet des amendements déposés par notre groupe.

Ce texte renforce le rôle de la commission de la concurrence aux dépens de l'appareil administratif de contrôle. Or cette commission est composée en majorité de professionnels.

Ce texte s'inscrit également dans le sens de la déréglementation. Il nous est proposé, au lendemain de la fusion de la direction de la consommation et de la répression des fraudes avec la direction générale de la concurrence et de la consommation, ce qui va, à notre avis, entraîner un affaiblissement de l'intervention administrative en matière de prix. Il s'agit donc d'un dessaisissement de la part de l'Etat.

Nous notons également que notre souhait de voir s'instaurer une participation réelle des comités d'entreprise a été totalement rejeté, comme il l'a d'ailleurs été dans d'autres domaines dont le Sénat a eu à traiter.

Tous ces éléments nous conduisent donc à réaffirmer notre décision de voter contre ce texte. *(MM. Lederman et Gargar applaudissent.)*

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.)

6

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire sur le texte que nous venons d'adopter.

Il va être procédé immédiatement à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de cette commission mixte paritaire.

La liste des candidats établie par la commission des affaires économiques et du Plan a été affichée, conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Michel Chauty, Jean Colin, Bernard Barbier, Jean Huchon, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly et André Rouvière.

Suppléants : MM. Richard Pouille, Philippe François, Auguste Chupin, Charles-Edmond Lenglet, Roland Grimaldi, René Martin et Josselin de Rohan.

7

RÉFORME DE LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION EN MATIÈRE PÉNALE

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 34, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale. (Rapport n° 69 [1985-1986].)

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de soumettre à la Haute Assemblée tend à réaliser une réforme profonde du régime actuel de l'instruction préparatoire. Sans doute celle-ci doit-elle être conservée dans notre procédure pénale, mais elle doit être modifiée pour répondre aux exigences de notre temps.

Depuis longtemps déjà, juristes et praticiens s'interrogent sur le bien-fondé du système de l'instruction hérité du XIX^e siècle et confiant à un juge solitaire l'exercice de pouvoirs considérables et hétérogènes : il dispose d'abord d'un pouvoir d'enquête puisqu'il peut perquisitionner, ordonner un transport sur les lieux, lancer une commission rogatoire, procéder à l'audition des témoins, décider une inculpation, interroger l'inculpé, ordonner une expertise. Maître souverain de la conduite de l'instruction, le juge d'instruction la diligente à son rythme et l'achève quand il le juge convenable.

En même temps, ce magistrat assume une fonction juridictionnelle essentielle. Il rend des décisions de justice telles que le placement en détention provisoire ou la mise en liberté de l'inculpé, qui affectent directement la liberté individuelle. C'est lui qui décide du non-lieu ou du renvoi devant la juridiction de jugement. C'est lui, enfin, qui peut déclarer irrecevable la constitution d'une partie civile ou même refuser d'informer.

De tels pouvoirs réunis en une seule main font du juge d'instruction le magistrat le plus puissant de l'ordre judiciaire, à l'exclusion sans doute du juge des enfants, auquel on peut difficilement le comparer, compte tenu de la spécificité du traitement pénal des mineurs délinquants.

Sans doute les juges d'instruction assument-ils leur difficile fonction avec une compétence et un dévouement auxquels je tiens à rendre hommage. Parfois même, ils risquent leur vie, à l'instar des juges Renaud et Michel, lâchement assassinés. Du public, ils méritent plus de reconnaissance que de critiques. Malheureusement, c'est souvent le contraire que nous constatons et des affaires récentes ont contribué à rendre plus aiguës encore les interrogations de l'opinion publique et plus impérieuse la nécessité d'une réforme du régime actuel de l'instruction.

Mais quelle réforme envisager ?

Certes, la procédure accusatoire que connaissent, avec diverses modalités, les justices anglo-saxonnes, offre de grands mérites dans son principe ; mais, en l'état de notre organisation administrative et judiciaire, il ne me paraît pas possible qu'elle soit introduite dans notre système judiciaire.

Si la procédure accusatoire existait dans notre système judiciaire, ce serait le parquet qui aurait pour mission de rechercher les preuves. Or le parquet est une partie au débat pénal. De plus, dans la réalité, cette tâche incomberait à la police judiciaire. Face au parquet et à la puissance de la police judiciaire, la défense des justiciables se trouverait singulièrement affaiblie alors que l'avocat français ne peut, selon les règles de sa profession, conduire lui-même une contre-enquête en interrogeant les témoins ou en s'assurant le concours de détectives privés, à l'instar de ses confrères anglo-saxons.

Le déséquilibre qui en résulterait dans notre procédure pénale serait contraire aux principes de notre droit comme à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui a consacré l'égalité des parties au procès pénal.

En outre, dans nos institutions, le parquet dépend hiérarchiquement du garde des sceaux et la police judiciaire, bien qu'agissant sous la direction du parquet, relève organiquement du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense.

L'adoption de la procédure accusatoire dans le système judiciaire français aboutirait donc inévitablement à un renforcement, selon nous critiquable, des pouvoirs de l'exécutif sur la marche de la justice, et nous ne saurions y souscrire.

La garantie des libertés individuelles commande donc que l'instruction préparatoire, indispensable dans toute affaire complexe, soit confiée à des magistrats du siège totalement indépendants du pouvoir exécutif.

Encore faut-il que le régime de l'instruction réponde aux exigences de notre temps. Tel ne nous paraît plus être le cas du système actuel dans lequel le juge d'instruction, parfois peu expérimenté, exerce dans la solitude les pouvoirs considérables que nous avons évoqués.

Divers tempéraments ont été proposés pour améliorer le régime de l'instruction.

Pour certains, ce serait la jeunesse excessive de certains juges d'instruction qui serait la source de toutes les difficultés. Ils demandent donc qu'on ne puisse exercer les fonctions d'instruction avant d'avoir assumé d'autres fonctions judiciaires pendant un délai de trois ou cinq ans.

Cette proposition ne résoudrait pas les difficultés et, en réalité, elle en susciterait d'autres.

En effet, l'exercice pendant quelques années des fonctions de juge d'instance, de juge au tribunal de grande instance ou de membre du parquet n'assurerait pas la qualification particulière requise pour les fonctions d'instruction. Celles-ci ont leurs exigences et leur spécificité.

Sans doute les juges d'instruction doivent-ils être compétents et, à cette fin, recevoir une bonne formation. J'indique qu'une formation spécialisée sera d'ailleurs assurée à l'école nationale de la magistrature et développée dans le cadre de la formation permanente.

Mais l'expérience de l'instruction est elle-même irremplaçable et l'ancienneté dans d'autres fonctions judiciaires ne peut suffire à y pourvoir.

Par ailleurs, les fonctions d'instruction sont difficiles et astreignantes. Il est douteux que des magistrats exerçant déjà d'autres fonctions judiciaires accepteraient en nombre suffisant de devenir juges d'instruction, à moins que des avantages particuliers ne leur soient accordés.

De tels avantages seraient inévitablement ressentis par le corps entier comme des privilèges, et comment pourrions-nous les justifier alors que d'autres juges uniques - juges des

enfants, juges aux affaires matrimoniales, juges de l'application des peines - qui assument, eux aussi, d'importantes responsabilités ne bénéficieraient pas de ces avantages ?

D'autres proposent d'accroître les pouvoirs des chambres d'accusation à l'égard des juges d'instructions. Certains souhaitent même voir instruire les affaires directement par les chambres d'accusation. De telles mesures limiteraient les garanties de l'instruction sans accroître pour autant son efficacité compte tenu du fonctionnement actuel des chambres d'accusation et de l'urgence des décisions à prendre au cours de l'instruction.

La chambre d'accusation a pour mission de contrôler le juge d'instruction ; elle n'a pas pour fonction de se substituer à lui. De surcroît, j'indiquerai à la Haute Assemblée que les magistrats des chambres d'accusation ne demandent nullement un tel accroissement de leurs tâches et de leurs responsabilités. Leur mission est déjà suffisamment lourde à l'heure actuelle.

Quant à la proposition, qui a également été avancée, d'une sorte de référé pénal qui permettrait à la chambre d'accusation de se prononcer à très court délai, en présence de l'inculpé, sur un placement en détention provisoire, on voit mal en quoi une telle mesure remédierait aux problèmes actuels de l'instruction. Mais, à coup sûr, cette procédure serait quasiment impossible à mettre en œuvre dans de grandes cours d'appel comme celles d'Aix-en-Provence, de Rennes ou de Douai, ainsi que nous l'ont fait savoir les chefs de parquet interrogés.

C'est donc dans une autre direction qu'il nous faut aller et c'est pourquoi nous vous proposons de substituer au juge d'instruction unique, exerçant seul tous les pouvoirs, des chambres d'instruction réunissant en équipe les juges et offrant aux justiciables les garanties de la collégialité.

Il ne s'agit pas là, contrairement à ce que certains ont avancé, d'une proposition qui aurait été improvisée face à l'impatience du public. Déjà, en 1982, puis en 1983, j'avais évoqué la solitude du juge d'instruction et souhaité que notre droit s'orientât vers la pluralité ou l'équipe de juges.

J'inclinai cependant vers une réforme plutôt inspirée du système accusatoire anglo-saxon. Les nombreux entretiens que j'ai eus depuis lors avec d'éminents praticiens anglais et américains et la prise en considération de la structure administrative particulière de la police française m'ont amené à considérer que, pour des raisons que j'ai déjà évoquées, l'instruction devait, en France, rester confiée à des magistrats du siège afin de garantir plus sûrement les libertés individuelles.

L'avant-projet, qui a été préparé par les services de la Chancellerie, avec le concours de professeurs et de magistrats, n'a été rendu public par mes soins qu'après que le Premier ministre m'eut donné son accord sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme. Dès que cette assurance, à laquelle je tenais, m'a été donnée, j'ai entrepris une concertation, certes resserrée dans le temps, mais intense dans son rythme, avec les organisations professionnelles. Il n'y a pas eu moins de treize réunions avec les associations de greffiers.

Des modifications importantes ont été apportées à l'avant-projet au vu des observations pertinentes qui ont été présentées notamment par l'association des juges d'instruction.

Je voulais, en outre, que le Parlement puisse connaître du projet selon la procédure normale, s'agissant d'un texte de procédure pénale, c'est-à-dire en rejetant toute idée de recours à la procédure d'urgence.

C'est à tort également que l'on croirait trouver dans des précédents historiques l'inspiration du projet. Sans doute, le code d'instruction criminelle de 1808 avait-il instauré une chambre du conseil composée de magistrats du siège - dont le juge d'instruction - pour prendre les décisions juridictionnelles en matière de détention et de règlement de l'affaire. L'échec de cette chambre du conseil était inévitable, le contrôle de la détention étant pratiquement inexistant à l'époque et la liberté de l'inculpé étant proscrite en matière criminelle, et en matière correctionnelle lorsqu'il s'agissait d'un repris de justice ou d'un vagabond. Surtout, par une disposition singulière, il suffisait que le juge d'instruction, au sein de la chambre du conseil, se déclarât favorable au renvoi de l'affaire devant la chambre des mises en accusation pour que ce renvoi eût lieu. Cette disposition étonnante qui fut très critiquée par la suite rendait, en réalité, le juge d'instruction maître de la décision de la chambre du conseil.

C'est la raison pour laquelle Troplong disait justement, en 1856, que, si l'on avait voulu sauver l'institution, il aurait fallu supprimer les pouvoirs du juge d'instruction dans le cadre du règlement.

De surcroît, la procédure n'était pas contradictoire et, bien entendu, les droits de la défense n'étaient pas garantis.

Quant à la réforme de 1933, on sait qu'elle instaurait une juridiction, mais cette fois-ci à juge unique, pour le contentieux de la détention. Elle comportait en germe son échec. Et cette institution - je n'ai pas besoin de le souligner - était sans point commun avec notre projet.

Ce que nous souhaitons au contraire instaurer, c'est le travail en équipe des juges d'instruction, c'est la réflexion collégiale succédant à la décision solitaire.

A notre époque, en effet, dans toutes les activités professionnelles, la communauté de travail, l'équipe, ont succédé à l'artisan. C'est le cas pour toutes les professions libérales. C'est vrai aussi pour l'institution judiciaire où le parquet, la police judiciaire, les avocats travaillent en équipe. Dans toutes les affaires judiciaires importantes aujourd'hui, seul le juge d'instruction demeure figé dans sa solitude, il n'est que temps d'y remédier.

Les chambres d'instruction que nous vous proposons donc de créer seront composées de trois juges d'instruction. Ce n'est que dans les petites juridictions qu'un magistrat du siège pourra être adjoint à deux juges d'instruction pour composer la chambre.

Pour garantir, comme il convient, l'indépendance des juges d'instruction, leur statut ne changera pas. Ils continueront d'être nommés par décret pour trois ans renouvelables, après avis du conseil supérieur de la magistrature.

Le fonctionnement de l'instruction doit être sensiblement amélioré par la création de ces chambres.

En effet, dans les grands tribunaux, les chambres pourront être spécialisées comme l'exige la nature de certaines affaires. Ainsi, dans un grand tribunal de la région parisienne, composé de six chambres d'instruction, il pourra y avoir deux chambres consacrées aux affaires économiques et financières, une chambre consacrée à la lutte contre le trafic de stupéfiants et une chambre aura à connaître du grand banditisme et de la criminalité organisée.

Au-delà de cette spécialisation si nécessaire, la chambre permettra de mettre en œuvre aisément une équipe de juges pour instruire une même affaire, car c'est la chambre, et non le juge, qui sera saisie de l'affaire par le président de la juridiction ou son délégué.

Pour conduire l'information, un juge d'instruction sera délégué au sein de la chambre. Mais, quand il s'agira d'affaires complexes ou dangereuses, plusieurs juges pourront être désignés pour assurer ensemble l'instruction. Les magistrats y gagneront en sécurité, la marche de l'instruction y gagnera en célérité et en efficacité.

L'avantage sera particulièrement grand s'agissant de dossiers financiers complexes, ou d'affaires de terrorisme et de grand banditisme, qui doivent être jugés dans les plus brefs délais.

Enfin, la chambre assurera mieux la continuité de l'instruction. Il n'y aura plus de rupture de l'instruction. Aujourd'hui, lorsque le juge est en congé de maladie ou de maternité, en formation permanente, ou change de poste, l'instruction prend du retard, sauf pour les affaires où les inculpés sont détenus. Parfois même, hélas, des mois s'écoulent avant que l'instruction soit effectivement reprise. Les justiciables, et d'abord les victimes, s'en plaignent à juste titre. La chambre d'instruction permettra de prévenir de telles situations.

Elle permettra également de mieux former les jeunes juges d'instruction. Comment, en effet, mieux apprendre son métier qu'en l'exerçant aux côtés d'un collègue plus expérimenté, qui aide le cadet à surmonter les difficultés ? Les jeunes juges d'instruction pourront ainsi se former auprès des magistrats plus âgés, notamment en leur étant associés dans l'instruction d'une affaire complexe.

La chambre permettra de mieux éviter que certains juges d'instruction, fort rares il est vrai, ne soient amenés, en raison de leur solitude, à prendre des décisions parfois regrettables. Car la chambre sera inévitablement, dans la réalité quotidienne, le foyer privilégié où naîtront la discussion entre collègues et la réflexion commune face aux questions difficiles qui se posent au cours de l'instruction de certaines

affaires. Bien des problèmes trouveront ainsi leur meilleure solution, du simple fait de l'existence de cette communauté de travail que constituera nécessairement la chambre d'instruction.

La chambre permettra enfin d'éviter que certains juges ne tardent trop à clôturer leurs dossiers. Le projet prévoit, à cet égard, la possibilité pour l'avocat de demander à être entendu par la chambre d'instruction si aucun acte impliquant la participation de son client n'est intervenu depuis six mois. La partie elle-même jouira de cette faculté.

S'agissant par ailleurs des décisions juridictionnelles, la chambre d'instruction assurera aux justiciables la garantie essentielle de la collégialité. Car la chambre d'instruction sera compétente pour décider du refus d'informer, de l'irrecevabilité de la partie civile, du placement ou du maintien en détention provisoire, du règlement du dossier.

Au cours de la concertation, des suggestions ont été faites par les organisations professionnelles pour assurer aux justiciables la garantie de la collégialité sans qu'elle entraîne cependant des lourdeurs procédurales inutiles.

Ainsi, s'agissant du règlement de l'affaire lorsque les faits sont reconnus, la collégialité ne s'impose pas nécessairement. Elle n'interviendra donc que lorsque l'une des parties le demandera.

De même, s'agissant du placement en détention, le principe est que tout justiciable doit pouvoir bénéficier de la collégialité. Mais l'inculpé, assisté de son avocat, pourra demander qu'il soit immédiatement statué sur la détention par le juge d'instruction qui l'inculpe. Dans ce cas, le débat contradictoire prévu par la loi du 9 juillet 1984 s'instaurera devant le juge d'instruction, qui rendra une ordonnance motivée. Mais si l'inculpé et son avocat le demandent, ou si l'avocat n'est pas présent, ou encore si l'inculpé n'est pas assisté, ce sera la chambre d'instruction qui devra décider du placement en détention.

Si une chambre d'instruction ne peut siéger aussitôt, le juge d'instruction rendra un simple ordre d'incarcération non motivé et le débat contradictoire se déroulera devant la chambre d'instruction dans un délai de quatre jours ouvrables.

Je souligne que la renonciation à la collégialité par l'inculpé ne pourra être faite qu'en présence de son avocat et devra être expresse, à peine de nullité.

Ainsi, l'inculpé bénéficiera de la garantie de la collégialité, mais sa mise en œuvre est laissée à sa volonté, éclairée par les conseils de son avocat. Ces modalités ont été introduites à la demande de l'association des juges d'instruction. Elles ont reçu l'accord des associations professionnelles d'avocats. Elles permettent d'allier garanties et souplesse.

Je dois, enfin, évoquer les objections faites au projet. Elles sont pour l'essentiel de deux ordres.

Les uns sont d'ordre juridique : c'est la question de l'incompatibilité entre les fonctions de membre de la chambre d'instruction et celles de membre de la formation de jugement. Le problème ne se pose d'ailleurs en fait que dans les petites juridictions.

Dans le projet, conformément à la règle existante, tout juge qui aura instruit une affaire ne pourra siéger au tribunal et tout juge du siège qui aura participé au règlement de l'affaire dans le cadre de l'instruction ne pourra en connaître au stade du jugement.

La question de l'incompatibilité ne se pose donc qu'à propos des membres de la chambre qui n'auraient pas instruit ni réglé l'affaire mais qui auraient eu à connaître d'un incident de détention provisoire.

En droit, s'agissant d'affaires correctionnelles, la Cour de cassation considère déjà qu'en ce qui concerne les magistrats de la chambre d'accusation il n'y a pas là une cause d'incompatibilité.

Quant à la portée de la convention européenne des droits de l'homme sur cette question, la Cour de cassation a considéré en 1984 et 1985 que la « participation des membres de la chambre d'accusation à la chambre correctionnelle saisie de l'affaire n'était pas contraire à l'exigence d'impartialité énoncée par l'article 6 de la convention ».

En fait, nous estimons qu'il serait tout de même préférable qu'une telle situation soit évitée. Et je dis à la Haute Assemblée qu'elle devrait pouvoir l'être même dans les petites juridictions, grâce au renforcement prévu des effectifs.

Les autres objections tiennent à l'organisation des chambres d'instruction.

La direction des services judiciaires de la Chancellerie a conduit une étude attentive sur la charge supplémentaire entraînée par la création des chambres. Compte tenu des dispositions actuelles du projet, cette surcharge est estimée à 10 p. 100 ou 15 p. 100 par rapport à la situation actuelle. Nous prévoyons donc, pour qu'aucune difficulté n'apparaisse dans les juridictions, la création de cent cinquante postes de juges d'instruction, soit un accroissement de 27 p. 100 des effectifs actuels par rapport à la surcharge évoquée ; la marge est, vous le voyez, importante. Par ailleurs, cinquante postes de greffiers seront créés.

Le recrutement s'étalera sur deux ans, à raison de cent magistrats sortant de l'école nationale de la magistrature et de cinquante magistrats recrutés par la voie latérale, proportion normale dans le recrutement de la magistrature.

D'ores et déjà, par amendement apporté au budget de la justice, l'Assemblée nationale a voté les crédits afférents aux soixante-quinze premiers postes de magistrats et aux vingt-cinq premiers postes de greffiers. Les autres créations devront intervenir dans le budget de 1987.

La répartition des postes prendra en considération en priorité les besoins des petites juridictions. La nécessité qu'il y ait dans ces juridictions une chambre d'instruction composée au moins de deux juges d'instruction entraînera la création de vingt-six emplois dans les petites juridictions.

Bien entendu, ces magistrats pourront assurer d'autres missions juridictionnelles dans la mesure où les fonctions de l'instruction ne requerront pas tout leur temps.

Contrairement à ce qui a été allégué par les adversaires du projet, la réforme entraînera un renforcement et non pas la disparition des petites juridictions. Un redéploiement des effectifs de l'instruction interviendra d'ailleurs à la faveur de la réforme. Certains ressorts appellent, il est vrai, des renforts importants. Grâce aux nouveaux postes créés, il pourra être mieux répondu aux besoins des juridictions en difficulté.

Le recrutement et la formation des magistrats nécessaires imposent un délai de deux ans pour la mise en œuvre de la réforme. Ce délai sera mis à profit pour améliorer en pratique la marche de l'instruction. Notamment, il sera procédé dans toutes les juridictions, avec le concours des magistrats et des greffiers, à l'étude attentive du fonctionnement de l'instruction et des greffes pour remédier à leurs difficultés. La réforme permettra ainsi la rénovation de la pratique de l'instruction.

Ma conclusion sera simple. La réforme de l'instruction est nécessaire. Les propositions présentées ne sont que des palliatifs qui ne sauraient modifier la situation actuelle, parce qu'elles ne prennent pas en considération la source des difficultés, à savoir la solitude du juge d'instruction doté de pouvoirs considérables et hétérogènes.

Il n'y a, en vérité, qu'une alternative : soit le maintien du *statu quo*, quels que soient les tempéraments apportés ; mais dans ce cas, je le dis très clairement, les mêmes causes continueront à produire les mêmes effets et les justiciables continueront à supporter le poids des difficultés actuelles ; soit l'adoption de la réforme que nous vous proposons, en l'assortissant des créations de postes nécessaires. Alors, l'équipe succédant à la solitude, le fonctionnement de l'instruction pourra être réellement amélioré et les intérêts des justiciables seront mieux garantis. Ainsi, vous aurez conservé à notre justice le bénéfice d'une institution qui lui est nécessaire, mais qui doit être adaptée aux exigences de notre temps. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Marie Girault, 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, nous voici donc face au projet de loi portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale. Le rapport écrit qui vous a été remis manifeste une attitude d'adhésion. Mais celle-ci n'est pas dictée par l'enthousiasme ni par une conviction excessive en ce qui concerne la portée de ce que M. le garde des sceaux appelle une « réforme profonde ».

Il faut, me semble-t-il, non seulement bien prendre la mesure des améliorations que pourra apporter la mise en application de ce projet de loi, mais également bien cerner

les limites d'un système nouveau, qui, probablement, nécessitera dans quelques années de nouveaux aménagements. Ainsi vont d'ailleurs les choses ; chacun les observe avec son prisme personnel.

Dès lors que la commission propose un vote d'adhésion formelle plutôt que de soutien véritable, il convient d'évoquer les différences d'analyse et les interrogations, qui n'empêchent pas, au moment du vote, de rejoindre la proposition du Gouvernement.

Pour le Sénat, ce vote constitue la reconnaissance d'une situation exigeant sans doute un remède, au demeurant pas aussi immédiat qu'on pourrait légitimement l'attendre puisque près de trente mois seront nécessaires pour qu'il soit administré. Ce vote ne constitue sûrement pas l'affirmation que la solution proposée répond pleinement à l'attente, diffuse, il est vrai, de l'opinion, contradictoire parfois à l'extrême, des milieux professionnels.

J'ai procédé à des auditions. Il n'y a pas à cacher que le rapporteur que je suis a préféré celles qui exprimaient le point de vue des magistrats d'instruction, quotidiennement confrontés aux problèmes de l'information judiciaire, celui des hommes et des femmes qui sont sur le tas. J'ai aussi entendu l'avis des organisations professionnelles d'avocats, naturellement « chatouilleux » des droits de la défense ; je sais les entendre, sans doute les comprendre, puisque je suis l'un d'eux.

Des trois autres organisations de magistrats que j'ai rencontrées, je dirai que, pour l'une d'entre elles, ses positions extrêmes ont entraîné chez le rapporteur une extrême prudence et que, pour une autre, la thèse soutenue de la réforme de la chambre d'accusation n'a pas paru conforme, vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, à la nature de cette juridiction chargée du contrôle de la légalité des actes de l'instruction et non chargée de l'instruction et de son déroulement.

La troisième organisation syndicale a parlé « d'un pas dans le bon sens ». C'était dit presque timidement.

Cent trente ans durant, sauf cet interlude sans suite de 1933 à 1936, la France fut régie en matière d'instruction pénale par une législation qui a eu la vie dure, c'est-à-dire depuis 1856, année au cours de laquelle le système nouveau que vous préconisez aujourd'hui, monsieur le garde des sceaux - il ressemble sur bien des points à l'ancien système - était mis à mal et mis à mort par le rapporteur du Corps législatif Nogent Saint-Laurens - retenez son nom, au moins pour ce soir - et dans des termes quelque peu cruels à entendre aujourd'hui puisqu'ils ont une inexorable résonance d'actualité. Il s'agissait de la mise à mort d'un système inventé comme beaucoup d'autres par Napoléon I^{er}, celui-là en 1808.

Nous avons toujours intérêt à nous reporter à l'occasion d'une réforme législative aux divers problèmes que le Corps législatif ou les parlements qui nous ont précédés ont pu connaître, car la tonalité des rapports nous ramène quelquefois à l'actualité. Je dois même dire que la précision, le talent que les rapporteurs mettaient à exprimer leur conviction méritent aujourd'hui, même si nous y passons quelques minutes de plus, que nous voulions bien les considérer.

La route tourne - il est vrai - et nous voilà, en cette fin d'année 1985, j'allais dire renvoyés à l'Empire. Je ne vous ferai pas cette injure, monsieur le garde des sceaux, vous qui êtes un homme de votre époque à la fin de ce siècle. L'Empire, ce n'est sûrement pas votre philosophie.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Non, pas du tout !

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Pourtant, la réforme s'inspire, au moins initialement et pour partie, de ce que Napoléon I^{er} avait mis sur pied. Les évolutions sont les grimaces de l'histoire des hommes ; il ne faut pas trop s'en formaliser. Il faut savoir relativiser ses convictions en même temps que ce que l'on croit être des innovations profondes.

La roue tourne, et ainsi vont les choses. On revient parfois, et pour une part, vers ce que d'autres ont brûlé après l'avoir adoré.

La vraie révolution, vous l'avez dit, c'eût été d'introduire la procédure accusatoire dans le droit pénal français. Je présume que c'est un rêve que vous avez longtemps caressé.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. C'est vrai !

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Vous n'avez pas pu ou vous n'avez pas voulu le faire devenir une réalité. C'est la même chose, parce que même l'ayant voulu vous ne le pouvez pas, compte tenu des traditions de notre pays.

J'imagine aussi que votre méditation a été longue, qu'elle a duré plus d'un seul été et qu'elle n'a pas été seulement commandée par des affaires récentes et retentissantes. J'imagine cependant qu'elle n'a pas toujours été tout à fait étrangère à ces remue-ménage quotidiens auxquels on assiste depuis un certain temps. A ce sujet, en terminant, je parlerai du rôle parfois condamnable des médias. La douloureuse affaire d'Auckland - je préfère aujourd'hui l'appeler ainsi - vous aura peut-être ainsi laissé quelques doutes sur les vertus de la procédure accusatoire. En effet, celle-ci n'est pas forcément parfaite, du moins vue par les Européens, en général, que nous sommes.

En tout cas, cette procédure a rencontré quelques butoirs et vous êtes revenu à la case départ. Reprenant alors votre élan devenu relatif parce que contrarié ou retenu, vous avez finalement gardé le rail traditionnel, sauf à préconiser quelques aiguillages selon lesquels le dossier d'instruction pénale connaîtra désormais, c'est vrai, quelques chemins nouveaux et sans doute un peu d'air frais. En tout cas, vous nous promettez cent cinquante nouveaux acteurs. Ils seront forcément les bienvenus, tant il est vrai que demeure le grave déficit des effectifs de la magistrature, que, durant plus de quatre ans, votre talent et, disons-le, vos relations n'ont pas réussi à atténuer significativement, sinon à résorber. Mais, me direz-vous, qui peut atteindre en si peu de temps - près de cinq ans - ses ambitions les plus chères ? C'est vrai, mais nous vous rétorquerons : qui avait tant promis à la France, aux Françaises et aux Français ? Cela doit être dit en cette fin de législature.

Je n'insiste pas, car vous ne souhaitez pas, je présume, que le Sénat, ce soir, s'érige en juge d'instruction d'une législature finissante. C'est un sujet qui ne figure pas à notre ordre du jour. Je vous demanderai simplement de rappeler les propos que vous avez tenus devant la commission des lois tendant à confirmer que chaque tribunal de grande instance aura au moins une chambre d'instruction. Cela va de soi, me direz-vous. Cela figure dans le projet de loi. Je vous demanderai également de nous confirmer, ce qui ne va pas nécessairement de soi, que la mise en œuvre de la réforme de la procédure de l'instruction en matière pénale n'entraînera pas, notamment en raison de l'insuffisance des effectifs, la suppression de certains tribunaux de grande instance.

Entendons-nous bien ! Il ne suffit pas de dire que chaque tribunal de grande instance aura au moins une chambre d'instruction, mais il convient de déclarer que tous les tribunaux de grande instance de France seront maintenus. Pouvez-vous nous assurer que dans quelque tiroir ne se trouve pas un soupçon de réforme intéressant ce point ?

Au cœur de ces propos, direz-vous, où diable se niche le sujet de notre entretien de ce soir : la réforme de l'instruction pénale, celle du juge d'instruction, qui est la pierre angulaire de l'information judiciaire ? Lui, homme ou femme, le cœur du sujet de votre réforme, il est si seul, dites-vous, au milieu des tribulations de l'espèce humaine qu'on a peine à le voir. Il a besoin d'un grand renfort et d'une sorte d'enceinte fortifiée.

Pourtant, selon le rapporteur du Corps législatif de 1856, il était, il est encore et il demeure en dépit de votre projet de loi « le symbole de l'énergie et de l'activité ». Nogent Saint-Laurens qui nous écoute ce soir doit être ravi d'entendre cela.

Lorsque, sur la base de vos appréciations formulées soit par vous-même au cours d'une précédente réunion de la commission des lois, soit par vos collaborateurs au cours d'une réunion d'études, on sait que 10 p. 100 seulement des activités du juge d'instruction, globalement, seront, à partir de mars 1988, transférées à la nouvelle chambre d'instruction - c'est une supputation, bien sûr - on est alors porté inextinguiblement à se dire et à dire : le juge d'instruction est mort, vive le juge d'instruction !

Eh oui ! En moyenne, neuf fois sur dix, il conservera de droit et de fait les compétences et les prérogatives qui sont les siennes, et c'est tant mieux, car personnellement j'apprécie le juge d'instruction tel qu'il est, à condition qu'on ne le submerge pas d'affaires dont il n'a que faire. C'est là un problème auquel il faut aussi porter attention.

J'apprécie la relation unique en son genre qui s'établit entre lui, l'inculpé et, le cas échéant, la partie civile, relation qui lui permet, au-delà des preuves matérielles établies, de sonder, comme on dit, les reins et les cœurs, d'avoir une intime conviction. Tout cela est le fruit d'une relation unique, je le répète, mais aussi irremplaçable.

Croyez-moi, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les deux femmes qui ont accepté, au nom de l'association des magistrats de l'instruction, de venir à ma demande exposer leur point de vue sur le projet de loi m'ont paru sûres de leur mission, satisfaites de l'accomplir, conscientes, comme tout homme et toute femme responsables doivent l'être, des limites de leur savoir ; elles m'ont semblé accepter, sans enthousiasme mais avec raison, les bienfaits attendus de la collégialité générée par la chambre d'instruction, sorte de confort négatif, qui peut aussi les déranger quand elles veulent assumer positivement et pleinement leur tâche, quelle que soit la méchanceté que, certains jours, tel ou tel média manifeste à leur égard.

Nogent Saint-Laurens, encore lui, tenant des propos non pas prophétiques mais prémonitoires, déclarait : « Le sentiment profond de la responsabilité agrandie et surveillée ne peut qu'attacher plus instamment encore à son devoir ce magistrat laborieux et intègre qui consacre son existence à la recherche de la vérité judiciaire. » Qui peut en douter ? Mais, c'est vrai, favoriser le contact avec des collègues magistrats par le biais de la chambre d'instruction, ce qui créerait peut-être cet esprit d'équipe, que vous évoquiez, monsieur le garde des sceaux, faciliter une sorte de dialogue intermittent, transformé parfois - on peut l'imaginer - en confessionnal, cela peut-être profitable et positif. A coup sûr, cela est nouveau.

Aussi bien le juge d'instruction qui a la vie dure va désormais connaître la joie et les bienfaits de la cohabitation avec la chambre d'instruction pour qu'on s'y mêle un peu de ses affaires et que, de son côté, il se mêle aussi un peu de celles de ses collègues. Voilà, derechef, Nogent Saint-Laurens, qui justifie en termes propres, - c'était il y a cent trente ans - la suppression de la chambre du conseil, qui était alors l'équivalent de ce que sera demain la chambre d'instruction. Écoutez bien, mes chers collègues, car l'actualité et nos expériences personnelles nous permettent de souligner de tels propos.

Nogent Saint-Laurens disait : « Ces deux pouvoirs, qui sont l'instrument de la police judiciaire, le juge d'instruction et la chambre d'accusation, se rencontrent et se pénètrent sans cesse. Le juge saisit la chambre et la chambre peut seule dessaisir le juge. Tour à tour aussi, ils se dominent et s'asservissent. Le juge se meut librement dans son ministère, aucun acte d'instruction ne pouvant lui être prescrit ; et cependant la chambre a le droit de déclarer l'instruction incomplète. Une fois que la procédure est édifiée, et quand le moment est venu de procéder à son apurement, la chambre absorbe le juge pour le faire concourir à cette opération ; mais dès que le juge a pris séance, il peut, dans certains cas, dicter la loi à la chambre et imposer sa volonté. D'autres anomalies sont encore plus sensibles.

« Il est de principe, en matière de mise en liberté provisoire, qu'elle est accordée ou refusée par la juridiction devant laquelle le détenu comparait. Lorsqu'il est devant l'instruction, ce n'est pas le juge instructeur qui lui accorde ou qui lui refuse cette mise en liberté, s'il le demande, c'est la chambre du conseil. Elle intervient ainsi dans une procédure dont elle n'a ni la responsabilité ni la direction et dont elle peut faire dévier la pensée et modifier le plan.

« Ne sont-ce pas là des distinctions de pouvoir artificielles, de fausses pondérations qui tiennent à une séparation arbitraire d'attribution de même nature ? »

Si Nogent Saint-Laurens était là et hostile au projet, il ne tiendrait pas ce soir des propos différents. Malgré toutes les précautions que l'on peut prendre, le parallèle est saisissant.

Non seulement le juge d'instruction et la chambre d'instruction vont cohabiter, mais le juge d'instruction sera l'un des éléments structurant de la chambre d'instruction. Tel Janus, il va donc avoir désormais deux visages. C'est vous, monsieur le garde des sceaux qui les aurez façonnés. Il aura, d'abord, celui de l'unicité pour une grande partie de la vie de son cabinet, qui ne sera pas bouleversée, ensuite celui de la collégialité pour la moindre partie de la vie de son cabinet, mais pas le moindre du monde, car au-delà de ses propres affaires il entendra les affaires de ses collègues.

Il participera à cette collégialité à l'occasion du contentieux de la détention préventive - sauf, éventuellement, celui de la décision primaire et première sur cette détention - dès lors que l'inculpé, assisté de son conseil, corps présent, lui demandera de l'assumer. Il participera encore à cette collégialité pour décerner les mandats d'arrêt des affaires de ses collègues ; et, malgré lui, il pourra se les voir imposés même s'il s'y était opposé. Mais, l'inverse sera vrai lui aussi. Il participera à cette collégialité pour le règlement des dossiers d'information judiciaire et le renvoi devant la juridiction répressive s'il existe des charges suffisantes. Mais la saisine de la chambre d'instruction, dans le domaine du règlement du dossier pénal, ne sera de droit que si l'une des parties du procès pénal le demande.

Enfin, la chambre d'instruction devra écouter les plaintes et les supplications de la partie civile ou de l'inculpé si, durant plus de six mois, aucun acte d'instruction n'a été accompli. Mais, entendons-nous bien, lorsque la chambre d'instruction aura écouté ou lu, elle ne rendra pas de décision, elle méditera et fera éventuellement part de sa méditation au collègue concerné qui, comme présentement, conservera son pouvoir souverain d'appréciation. Ne nous berçons pas d'illusions car, pour un juge d'instruction, interrompre le délai de six mois pour empêcher la requête ou la supplication sera presque un jeu d'enfant.

Plus généralement, la chambre d'instruction veillera au bon déroulement de l'information judiciaire.

Comme le contraire n'est pas évident, quel que soit le diagnostic de Nogent Saint-Laurens, la commission des lois veut bien admettre que l'espoir mis dans la chambre d'instruction répondra à certaines attentes partagées, il est vrai, mais confusément, par l'opinion et les justiciables. Espérons que nous aurons tous, modestement, contribué à vos côtés, monsieur le garde des sceaux, à clarifier une situation qui, à l'heure actuelle, suscite réserves et inquiétudes.

Rappelons aussi qu'à la chambre d'instruction on ne sera pas uniquement entre juges d'instruction ; on sera sans doute entre magistrats du siège, mais l'un des trois magistrats composant la chambre d'instruction ne sera pas juge d'instruction. Il en est de même pour les deux suppléants prévus par le projet de loi. Après tout, pourquoi pas, dès lors qu'est bien fixée la règle du jeu essentielle - vous veillerez à son application - qui vise à empêcher qu'un magistrat ayant connu une telle information judiciaire ne sera pas ensuite conduit à juger l'inculpé concerné par celle-ci.

Monsieur le garde des sceaux, poursuivant sa démarche sans *a priori* excessif, la commission des lois a « rencontré » la Constitution de la V^e République ! (*Sourires*) notamment ce principe de l'égalité face à la loi des citoyens qui se trouvent dans une même situation - mes chers collègues, j'attire votre attention sur ce point - principe que le Conseil constitutionnel rappelle de temps à autre.

De quoi s'agit-il ? C'est très simple. Face à la décision primaire ou première qui sera prise sur son éventuelle incarcération, l'inculpé bénéficiera d'une option : ou bien s'en remettre à la décision de la chambre d'instruction, c'est le principe ; ou bien demander, son conseil corps présent, que le juge d'instruction qui a procédé à l'inculpation prenne la décision, c'est la faculté. Rappelons bien qu'il s'agit de la première décision sur la détention préventive ; ce sera d'ailleurs la seule car il est entendu que, pour toutes les autres, pour celles qui sont relatives au contentieux de la détention préventive, seule la chambre d'accusation sera compétente.

Où est le problème constitutionnel ? Il vient de ce que, voilà quelques années, le Conseil constitutionnel a censuré un texte législatif qui, en matière pénale, laissait au président du tribunal de grande instance le soin de décider, dans certains cas, que les justiciables seraient jugés, tantôt par la formation collégiale traditionnelle, tantôt par un juge unique. Le Conseil constitutionnel a affirmé qu'un tel choix ne pouvait être délégué à un magistrat et que le législateur se devait de mettre en place un dispositif lui laissant - à lui seul et à personne d'autre - la maîtrise de cette procédure.

Le principe affirmé est, en effet, que les règles de la procédure pénale relèvent exclusivement de la compétence du législateur et non de celle d'une autorité déléguée.

La commission des lois a alors examiné d'encore plus près le dispositif du projet de loi, non seulement au regard de ce principe, mais aussi au regard d'un autre principe que j'évo-

quais tout à l'heure, celui de l'égalité des citoyens devant la loi lorsqu'ils sont placés dans une même situation. Après une étude appropriée, sans passion partisane et gardant raison, elle a donc renoncé à l'objection constitutionnelle pour des raisons qu'elle croit sérieuses et qu'exprime fidèlement le rapport écrit. J'y ajouterai toutefois une réflexion qui ne figure pas dans ce document car elle ne m'est venue à l'esprit qu'après sa publication.

Je résume donc les raisons qui figurent dans le rapport écrit.

Le projet de loi laisse le soin du choix à l'inculpé et non à une autorité judiciaire. Dans ce domaine où les droits de la défense sont en première ligne, on peut admettre que le choix laissé à l'inculpé, et à lui seul, ne heurte pas les principes constitutionnels. Une fois le choix déterminé, le magistrat instructeur ne peut qu'en donner acte à l'inculpé.

Voici la réflexion supplémentaire : face à l'alternative proposée, le choix est laissé à l'appréciation de l'inculpé mais seulement s'il est assisté d'un conseil et en présence de celui-ci.

Là peut-être le bât blesse-t-il ? En effet, si le projet de loi ne conditionnait pas la faculté laissée à l'inculpé, aucune objection n'apparaîtrait. Après tout, pour assurer sa défense, l'inculpé peut choisir la chambre d'instruction devenue juge naturel ou le juge d'instruction. Mais on peut se poser la question suivante : la faculté d'appréciation ne doit-elle être accordée que si l'inculpé est assisté d'un conseil, de surcroît présent ? Voilà une vraie question. En d'autres termes, pourquoi l'inculpé seul, sans avocat ou son avocat étant absent, ne pourrait-il exercer *proprio motu* le choix entre telle ou telle procédure et de telle façon que tous les inculpés, envisagés en tant que tels et seulement en tant que tels, assistés ou non d'un conseil, d'accord ou non avec eux s'ils en ont un, se trouvent dans une situation de stricte égalité face à l'alternative proposée et que le législateur est sur le point d'instituer.

Sur cet article, la commission des lois n'a pas déposé d'amendement. La navette ne pourra peut-être pas permettre d'approfondir le sujet puisque, si l'article est voté dans les mêmes termes qu'à l'Assemblée nationale, il sera considéré comme définitivement adopté. Il reste que le Gouvernement pourrait, au cours de la navette, ayant réfléchi à l'observation que je fais ce soir, envisager de supprimer tout ce qui peut empêcher un inculpé sans conseil ou dont le conseil est absent d'exercer cette nouvelle faculté.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'évoquerai le thème d'un film récent que certains d'entre vous ont peut-être vu. Il s'agit du quatrième pouvoir, celui qui est, qu'on le veuille ou non, à l'origine principale de controverses auxquelles est mêlée l'institution qu'est le juge d'instruction.

Je prendrai d'abord une précaution oratoire : pour faciliter l'expression des propos qui vont suivre et leur compréhension lorsque je parlerai des médias, je ne parlerai en fait que de certains d'entre eux - je ne les nommerai d'ailleurs pas - car tous ne doivent pas être placés sous le feu de la critique que je tiens à formuler.

Or, le constat est affligeant et il peut conduire à des drames. En presque moins de temps qu'il ne faut pour le dire et à travers un propos tronqué ou une image imparfaite, sans que le lecteur, l'auditeur ou la personne qui regarde un écran ait véritablement une vue d'ensemble, seule propre à former un jugement sain, voilà qu'aujourd'hui un homme, une femme sont désignés à l'opprobre par le fait d'un ou de plusieurs médias qui affirment qu'ils croient savoir, qu'ils enquêtent et qu'ils recueillent des confidences et des déclarations.

Au diable le secret de l'instruction et l'article 11 du code de procédure pénale qui ne concernent d'ailleurs ni les médias, qui ne sont pas des parties concourant à l'instruction judiciaire, ni les parties civiles ! Moyennant quoi, il est allègrement violé par toutes sortes de personnes, souvent tenues au silence, et des médias non soumis au secret professionnel qui recueillent leurs propos.

Que font les parquets ? Quelles instructions donnent-ils ? Quelles instructions reçoivent-ils de la chancellerie ? Celle-ci a-t-elle dans ses tiroirs un projet de loi qui mettrait ordre à des comportements inadmissibles ? Un code de la déontologie de la presse est encore à rédiger. Les médias sont devenus une véritable passoire à travers laquelle tout passe et n'importe quoi !

M. Michel Darras. Très bien !

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Il n'y a plus ni retenue ni barrage ni - trop souvent, hélas ! - conscience du respect des acteurs d'un drame de quelque côté qu'ils se trouvent. Je ne sais pas si Christine Villemin, si Mme Descombes, si le docteur Dialo sont des coupables. Ce que je sais c'est que les médias tissent, autour d'eux et par-delà le dossier des juges d'instruction, une mosaïque saisissante qui frappe l'opinion. Les sondages sur la culpabilité d'un inculpé ou de quelqu'un qui ne l'est pas encore, c'est pour bientôt, monsieur le garde des sceaux, et vous le savez ! Il faut y prendre garde.

Et si Mme Descombes a voulu un jour mourir, c'est peut-être moins à cause de l'inculpation dont elle était l'objet et à laquelle, courageusement, le juge d'instruction a finalement renoncé, qu'en raison des articles et déclarations répandus par certains médias sur sa vie personnelle. Les propos de ces médias, même s'ils ne se voulaient pas accablants en eux-mêmes, conduisaient au désespoir, parce qu'ils s'attaquaient au fond de l'être, ce quelque chose que chacun de nous a en lui-même, qui échappe à autrui et qui n'appartient qu'à soi. C'est quelque chose qui fait que si ce fond de l'être est entamé, l'individu désarçonné est entraîné sans défense véritable dans le désespoir. D'autres affaires peuvent d'ailleurs inspirer ces mêmes propos. Il faut donc envisager de tout faire pour que cela cesse.

Monsieur le garde des sceaux, les propos que je tiens sont directement liés à l'inspiration de votre projet de loi qui n'en parle pas. La commission des lois a été tentée d'introduire des amendements qui voulaient précisément faire barrage aux excès de certains médias. Mais il faut - je le reconnais - une réflexion approfondie et un dispositif législatif approprié ne sera pas facile à élaborer.

Malgré les précautions oratoires que l'on peut tenter d'utiliser, on ne pourra pas, en effet, indéfiniment laisser ce genre de situations, au rang des accessoires ou des choses impossibles à surmonter. Ce qui se passe actuellement nous montre que ce ne sont pas les humaines imperfections de nos juges d'instruction qui sont à l'origine des difficultés évoquées par ce projet de loi. En tout cas, je n'en crois rien.

C'est aussi le quatrième pouvoir lorsqu'il pousse ses avantagés au nom de la liberté de la presse - liberté constitutionnelle à laquelle nous sommes tous attachés - mais qui discerne mal, parfois, le droit de l'individu, spécialement son droit à l'honneur et à la dignité ; ce quatrième pouvoir les discerne d'autant moins que certains médias, qui ont été dépassés par d'autres, essayent d'en rajouter.

Vieux problème, direz-vous, et ce n'est pas ce soir que la solution sera apportée ! Mais, en me chargeant de l'évoquer, la commission des lois marque du moins sa volonté de vous entendre vous exprimer sur ce sujet, monsieur le garde des sceaux.

Prenons garde que ces excès d'une certaine presse ne compromettent un jour, par-delà l'institution de l'instruction, le pouvoir judiciaire dans son ensemble. C'est par cette réflexion que je voulais terminer mon rapport. (*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. Ciccolini.

M. Félix Ciccolini. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, entreprendre aujourd'hui de réformer la procédure d'instruction en matière pénale, c'est aller dans le sens de ce qui est souhaité par l'opinion.

Pour celle-ci, quelque chose ne va pas dans notre système. Sans aller jusqu'à jeter la pierre à tous les juges d'instruction, ceux-ci sont trop souvent sur la sellette. On parle beaucoup d'eux. Le juge d'instruction apparaît à tous comme un magistrat redoutable.

En réalité, les juges d'instruction sont habituellement surchargés de dossiers. Leurs loisirs hebdomadaires sont rares. Le juge d'instruction est là, seul, et seul il lime les difficultés de ses dossiers.

Certaines affaires sont complexes. Dans ces cas, des inconsciences peuvent se révéler publiquement, ce qui crée une émotion dans le public. Pour l'opinion, le retard de quelques dossiers est assimilé à un retard dans tous les dossiers et tous les juges d'instruction pâtissent d'une méconnaissance de la situation réelle qui, dans l'ensemble, est positive.

Ce qui est plus exact, ce sont les responsabilités extrêmement lourdes qui incombent aux juges d'instruction, notamment celles qui touchent à la mise en détention. Quelques erreurs sur des centaines de dossiers et on entend des critiques acerbes, justifiées sans doute. Mais, on ne devrait jamais oublier que l'erreur peut être le fait de chacun de nous, malgré les meilleures bonnes volontés et la plus grande attention.

Nombreuses sont les dissertations qui ont été faites sur la nature des fonctions du juge d'instruction : fonction d'investigation, fonction de jugement. L'une et l'autre ne requièrent pas des qualités contraires. On peut même dire qu'on ne peut être un fin limier que si l'on a un bon jugement.

Fonction d'investigation, tout d'abord : au juge d'instruction de rechercher la vérité, de désigner le ou les coupables lorsqu'un méfait a été commis. Il dispose des procès-verbaux de police et de gendarmerie, suite à une plainte. Il va compléter cette enquête préliminaire par ses interrogatoires, auditions de témoins, confrontations, perquisitions, saisies, reconstitutions, expertises. Il instruit à charge et à décharge, impartialement. Il faut retenir que les erreurs entachant les procès-verbaux, surtout ceux de l'enquête officielle faite par la police ou la gendarmerie au départ, sont difficiles à redresser. Elles risquent de fausser irrémédiablement la décision finale.

Fonction de jugement, ensuite : le juge d'instruction l'assume pour l'ouverture de l'information, pour la clôture du dossier - non-lieu ou renvoi devant un tribunal - en matière de détention, mandat de dépôt, mise en liberté provisoire ou refus, placement sous contrôle judiciaire.

Les pouvoirs qui ont trait à la détention sont considérables. Il faut peser ce que représente le pouvoir de mettre quelqu'un en prison, surtout au début de l'instruction, simplement au vu des procès-verbaux d'enquête préliminaire. Il s'agit quelquefois d'un père de famille : va-t-on l'envoyer en prison ? Il ne va pas rentrer chez lui le soir alors que ses enfants l'attendent. Il n'ira pas, demain, à son travail. L'honneur et la réputation des familles sont atteints de même que les intérêts matériels de première nécessité lorsque ce père de famille est seul à travailler. Ce sont des drames.

Que dire lorsqu'il y a risques d'erreur d'appréciation, lorsqu'il existe des éléments trompeurs dans un dossier ? C'est souvent une réalité. D'où une lourde responsabilité pour le juge d'instruction lorsque le cas est complexe.

Le premier remède qui vient à l'esprit consiste à séparer ces deux fonctions, à ne pas les laisser reposer sur les mêmes épaules : à un juge d'instruire, de rechercher, d'opérer les investigations les plus minutieuses ; à une chambre, dont le juge d'instruction serait exclu, le pouvoir de rendre des décisions.

Selon nous, ce ne serait pas une bonne solution et nous nous réjouissons qu'elle n'ait pas été retenue dans le projet. Aussi considérons-nous comme une idée heureuse la création d'une chambre d'instruction dont le juge d'instruction fera partie. Le groupe socialiste approuve cette démarche.

Le remède proposé, par conséquent, c'est la collégialité pour certaines fonctions. Rien ne peut choquer quand il s'agit d'aller dans le sens d'un travail en équipe. L'idée en elle-même est bonne, d'après ce que nous voyons autour de nous : les chercheurs du C.N.R.S. travaillent en équipe ; il y a des équipes de scientifiques, de médecins, d'historiens, de géographes et, au palais même, le procureur de la République et ses substituts forment une équipe.

Donc, nous approuvons la création d'une ou de plusieurs chambres d'instruction selon l'importance des tribunaux de grande instance. La chambre d'instruction veillera à la bonne marche de l'information comme un garde-fou qui permettra d'éviter des dérapages.

La souplesse du système est à souligner. Si un dossier ne pose pas de problème, si l'inculpé, la défense sont d'accord pour considérer que les faits sont établis, nul besoin d'aller devant la chambre d'instruction pour régler le dossier et pour le renvoyer devant le tribunal. Cette souplesse constitue, à mes yeux, un allègement de bon aloi.

La question de la publicité des audiences devant la chambre d'instruction se pose. Le projet ne la prévoit pas. Tout bien pesé, peut-être un système de publicité ne serait-il pas négatif ? C'est un principe : quand les choses se passent au grand jour, devant M. Tout-le-monde, la justice et la vérité y gagnent.

Mais on oppose à une telle ouverture le secret de l'information, et M. le rapporteur vient de s'exprimer à ce sujet. Chacun le sait, il s'agit, en fait, d'un secret de Polichinelle. Le secret de l'information n'est pas respecté. Pis encore : il est impossible de le faire respecter tant les possibilités de fuite sont nombreuses. Il faut donc en prendre son parti.

La presse est là, présente, parfois à la recherche du sensationnel. Presse écrite, presse parlée, séquences photographiques : l'émulation génère vite la surinformation. Indéniablement, certaines de ses exagérations gênent le travail des policiers, des gendarmes et des magistrats chargés de l'enquête.

Ces exagérations peuvent même se révéler nocives, voire malsaines pour l'opinion publique elle-même, laquelle veut se faire juge. Chacun se prend à penser comment le juge saisi devrait conduire le dossier. Récemment, on a même parlé de l'éventualité d'un sondage auprès d'un échantillon de population - valable, sans aucun doute - sur la culpabilité de X ou de Y impliqué dans telle affaire.

Aussi, sans porter atteinte aux droits légitimes des journalistes, pour protéger la justice, il faudra, un jour, marquer certaines bornes que la presse elle-même ne doit pas dépasser.

M. Michel Darras. Très bien !

M. Félix Ciccolini. Tel est, à notre avis, le cas lorsque l'affaire n'est pas encore arrivée au palais et que la décision d'inculpation n'a pas encore été prise.

L'expérience de votre projet, monsieur le garde des sceaux, vaut d'être vécue. Il fallait une réforme. Celle-ci est d'importance : 150 postes de magistrat supplémentaires, 50 postes de greffier, avec exécution sur les années 1986 et 1987.

Oui au travail en équipe, oui à la collaboration de trois magistrats pour étudier le dossier, peser les charges, réfléchir en commun avant d'envoyer quelqu'un en prison. Ce texte est un progrès pour une meilleure prise en compte des droits de l'homme face à la société.

Ce qui est vrai pour les adultes l'est *a fortiori* pour les mineurs. Nous avons noté avec plaisir qu'un texte sera déposé pour que la collégialité soit également la règle lorsqu'il s'agit d'instruire contre des mineurs.

Ces rouages neufs, le ministre, les chefs de cour, les présidents de tribunaux de grande instance devront les faire fonctionner. Sur le papier, c'est bon et viable. Il faut que cela réussisse dans la pratique et pour cela, il faudra la bonne volonté des techniciens de la justice et, d'abord, des magistrats eux-mêmes.

La collaboration entre eux doit être loyale, franche, sans faux-semblant. Ce n'est pas parce que le juge d'instruction va composer la chambre d'instruction que celle-ci adoptera automatiquement son avis. Les juges d'instruction de la nouvelle juridiction - nous en sommes persuadés - ne se feront pas de cadeaux. Il n'y aura pas de prêts pour des rendus ; ce serait, du reste, contraire à leur intérêt propre.

La chambre d'instruction procédera à un examen sérieux après une discussion approfondie. Chacun de ses membres sera coresponsable moralement. Ainsi, on doit pouvoir espérer des décisions de grande qualité. D'où notre accord sur ce texte.

En guise de conclusion, je présenterai deux observations. Tout d'abord, il faut dispenser davantage de formation aux enquêteurs, qu'il s'agisse de ceux de la police, de ceux de la gendarmerie ou des juges d'instruction eux-mêmes : il y a toujours à apprendre !

Des stages dirigés par des formateurs ayant le savoir-faire de l'inspecteur Colombo, dont on peut admirer la perspicacité dans les feuilletons télévisés, devraient contribuer à nous donner des enquêteurs et des juges d'instruction de grande classe. Nous n'en aurons jamais suffisamment !

Deuxième observation : lorsqu'on incarcère un innocent, c'est une catastrophe beaucoup plus grave que celle qui peut résulter de la non-découverte du coupable. Il ne faut pas courir le risque de châtier un innocent. Malheureusement, de telles bavures existent !

Ne conviendrait-il pas de prévoir pour les victimes d'un fonctionnement défectueux de nos structures d'enquête et d'instruction, une véritable réparation financière ? Elle existe,

théoriquement, mais on en parle trop peu. D'une façon générale, il serait souhaitable que le public soit informé et sache que les réalités judiciaires comportent de bien funestes mécomptes.

Nous souhaitons que le Parlement puisse délibérer de ces problèmes un jour prochain. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures quinze. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures vingt, sous la présidence de M. Félix Ciccolini.**)

PRÉSIDENCE DE M. FÉLIX CICCOLINI,

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivrons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale.

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

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, M. Pierre Chambon, conseiller à la chambre d'accusation de Versailles, dans son ouvrage *Le Juge d'instruction* s'exprime en ces termes :

« L'instruction est l'une des plus belles fonctions du magistrat, qui lui laisse toute son indépendance et son initiative. C'est aussi l'une des plus redoutables par les pouvoirs illimités qu'elle met en jeu. Elle requiert par là même une connaissance précise de la loi et de la jurisprudence... l'erreur n'étant pas permise quand l'honneur, les biens et la liberté des individus sont en jeu.

« L'instruction obéit à des principes rigoureux sur lesquels depuis des siècles les juristes ont médité... La Cour de cassation depuis cent soixante-dix ans a rendu une masse d'arrêtés qui ont résolu toutes les difficultés que le magistrat peut rencontrer. »

Quelle est la situation actuelle de la procédure d'instruction ?

La loi du 31 décembre 1957, l'ordonnance du 23 décembre 1958, la loi du 17 juillet 1970 et la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation sont à la base de notre actuel code de procédure pénale qui consacre au juge d'instruction ses articles 49 à 52 et 79 à 190. Ils ont établi un édifice juridique important qu'il est sans doute périlleux de modifier sans précaution. Les principales règles en sont les suivantes qui tiennent compte, si elles sont suivies à la lettre, des droits de la défense.

Le juge d'instruction travaille seul ; il est indépendant tant du siège que du parquet ; il ne peut participer, à peine de nullité, au jugement des affaires dont il a eu connaissance en tant que juge d'instruction ; il ne peut informer que sur réquisitoire du procureur de la République ou sur plainte avec constitution de partie civile ; il peut donner commission rogatoire aux officiers de police judiciaire, il peut ordonner des expertises.

C'est le président du tribunal qui, lorsqu'il y a plusieurs juges d'instruction, désigne le juge chargé de telle ou telle enquête. En réalité, nous savons que presque toujours c'est à tour de rôle.

Un juge peut être dessaisi par le président du tribunal à la suite d'une requête motivée du procureur, agissant soit spontanément, soit à la demande de l'inculpé ou de la partie civile. Mais cela ne se voit presque jamais.

Le magistrat instructeur entend les témoins et procède aux confrontations en présence des avocats ; il décerne les mandats de comparution, d'amener, de dépôt ou d'arrêt, en vertu de l'article 122 du code de procédure pénale.

Il ne peut, aux termes de l'article 135, délivrer un mandat de dépôt qu'après interrogatoire et si l'infraction comporte une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une autre peine plus grave.

Les articles 144 et suivants du code pénal, modifiés par les lois du 10 juillet 1970, du 6 août 1975, du 2 février 1981, du 10 juin 1983 et du 9 juillet 1984, traitent de la détention provisoire et en fixent les règles.

La détention provisoire ne peut être ordonnée que si la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement et si elle est l'unique moyen de conserver les preuves, d'empêcher une pression sur les témoins ou les victimes, et une concertation frauduleuse entre l'inculpé et un complice.

La mise en liberté provisoire, prévue par l'article 148, alinéa 1, est soumise également à des règles très strictes : le juge d'instruction doit rendre sa décision dans les dix jours de la demande ; à défaut de décision, le prévenu est mis en liberté. Si le magistrat refuse, la chambre d'accusation de la cour d'appel doit se prononcer dans les vingt jours, faute de quoi le prévenu est également mis d'office en liberté.

Depuis la loi du 6 août 1975, à l'expiration d'un délai de quatre mois depuis sa dernière comparution devant le juge d'instruction et à défaut de règlement du dossier, l'inculpé peut saisir directement d'une demande de mise en liberté la chambre d'accusation.

Les articles 185 et 186 du code de procédure pénale précisent quelles sont les décisions des juges d'instruction qui doivent être soumises à la censure de la chambre d'accusation ; il s'agit en fait de tous les actes importants de l'instruction.

Cette chambre spécialisée de la cour d'appel est presque passée sous silence dans le projet de loi qui nous est proposé. Or elle est collégiale et composée de magistrats de haut niveau, tous conseillers à la cour ; elle se réunit obligatoirement au moins une fois par semaine comme l'exige l'article 193 du code de procédure pénale.

La procédure y est simple et rapide puisque le procureur général doit mettre l'affaire en l'état dans les quarante-huit heures de la réception des pièces en matière de détention provisoire et dans les dix jours en toute autre matière.

La chambre d'accusation doit statuer à bref délai et au plus tard dans les trente jours de l'appel, faute de quoi l'inculpé est mis d'office en liberté.

Elle peut ordonner des suppléments d'information et mandater l'un de ses membres ou un juge d'instruction pour y procéder.

Il lui est possible d'évoquer un dossier, c'est-à-dire de procéder à l'instruction elle-même et de renvoyer le dossier de la procédure au même juge d'instruction ou à tel autre afin de poursuivre l'information, comme le précisent les articles 206 et 207 du code de procédure pénale.

Compte tenu de cet arsenal législatif, du caractère collégial de la chambre d'accusation composée de trois magistrats chevronnés, de la jurisprudence abondante de la chambre criminelle de la Cour de cassation et des pouvoirs propres du président de la chambre d'accusation qui, aux termes de l'article 220 doit s'assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel et peut saisir lui-même sa chambre afin qu'il soit statué sur le maintien en détention d'un inculpé détenu provisoirement, la question se pose de savoir si la réforme qui nous est proposée répond ou non à une nécessité.

En quoi consiste cette réforme ?

Le projet de loi substitue la collégialité au juge unique pour certains actes de la procédure d'instruction, créant une nouvelle juridiction, la chambre d'instruction, composée de trois magistrats dont deux au moins sont juges d'instruction.

Aux termes des articles 2 et suivants, cette juridiction sera compétente au lieu et place du magistrat instructeur pour statuer sur l'ouverture de l'instruction, sur la clôture et sur les mesures privatives de liberté. Elle sera compétente pour désigner en son sein le juge d'instruction chargé de conduire l'information. Lorsque l'importance ou la complexité de l'affaire le justifie, la chambre peut à tout moment en charger plusieurs juges d'instruction. Elle pourra, en outre, être consultée par le juge sur toute difficulté concernant l'information.

L'article 9 complétant l'article 82-1 du code de procédure pénale prévoit que l'inculpé ou la partie civile peut demander à être entendu par la chambre lorsque le juge d'instruction n'a rien fait depuis six mois mais, comme l'a souligné le rap-

porteur de la commission des lois, pour prendre quelle décision ? Et le juge ne va-t-il pas être tenté de faire des actes interruptifs ?

L'article 13 substitue la chambre d'instruction au magistrat instructeur pour décider de la recevabilité d'une constitution de partie civile, de même que pour décerner les mandats de dépôt.

L'article 19, troisième alinéa, comporte des dispositions importantes puisqu'elles font suite à l'article 3 du projet de loi qui a posé le principe de la compétence de la chambre d'instruction pour statuer sur les mesures privatives de liberté. Il précise que le juge peut faire connaître à l'inculpé, s'il est assisté de son conseil, que celui-ci peut demander au juge d'instruction, agissant seul, de statuer sur le champ aux lieu et place de la chambre d'instruction. C'est une exception à la règle de la collégialité qui paraît indispensable si l'on veut éviter le blocage systématique de l'instruction.

Le huitième alinéa de l'article 19 essaie d'éviter la difficulté prévisible à réunir rapidement les trois magistrats de la chambre d'instruction. Le juge d'instruction peut, dans ce cas, prescrire une incarcération provisoire par une ordonnance constatant l'impossibilité de réunir la chambre d'instruction. Celle-ci devra cependant se réunir dans les quatre jours ouvrables, sinon, l'inculpé sera mis d'office en liberté.

La question se pose de savoir si une erreur de plume n'a pas fait écrire « la chambre d'accusation » au lieu de « la chambre d'instruction » dans l'article 22 du projet de loi, qui traite des permissions de sortie.

Tous les autres articles du projet ont principalement pour objet de mettre en harmonie les articles correspondants du code de procédure pénale, avec la création de la chambre d'instruction, exception faite des articles 41 et 42 qui nous apparaissent inutiles et dont le seul objet est de supprimer les termes : « pouvoirs propres du président de la chambre d'accusation », et de les remplacer par les mots « d'attributions ».

Nous nous sommes demandé, par ailleurs, monsieur le garde des sceaux, si vous ne vouliez pas, à la faveur de cette réforme, limiter le rôle de la chambre d'accusation.

Cette réforme répond-elle ou non à une nécessité ? Prenant connaissance des débats à l'Assemblée nationale, nous avons constaté que presque tous les orateurs considéraient que l'instruction allait mal. Sous réserve de l'encombrement des cabinets, qui pose un problème de fond, je ne partage pas entièrement ce point de vue. En moyenne, 60 000 dossiers sont examinés annuellement par les magistrats instructeurs des 173 tribunaux de grande instance de métropole. Or, manifestement, une certaine d'entre eux seulement posent problème, ce qui représente donc un très faible pourcentage. La presse s'en est fait l'écho et a amplifié les difficultés sans toujours faire preuve d'une parfaite objectivité.

Notre pays possède un corps de magistrats remarquables, consciencieux, indépendants et honnêtes. Si des erreurs sont commises, elles sont peu nombreuses et existeront toujours, quel que soit le système proposé.

L'argument le plus fréquemment avancé pour justifier ce texte est celui de la solitude du magistrat instructeur, investi de pouvoirs qui touchent à l'honneur et à la liberté de l'homme et qu'il exerce seul, face à un parquet structuré et à des cabinets d'avocats travaillant en équipe.

Lors de votre intervention, vous avez ajouté, monsieur le garde des sceaux, que si l'affaire s'avère particulièrement complexe, comme en matière d'infraction financière dans certains cas, ou lourde de périls, comme pour certains actes de grand banditisme ou de terrorisme, la chambre d'instruction pourra déléguer deux ou même trois juges afin qu'ils l'instruisent ensemble et qu'ainsi soit améliorée la sécurité des magistrats.

Vous avez déclaré, en outre, voir dans ce texte de nombreux avantages : une instruction plus rapide ; la saisine de la chambre qui permettrait de faire face à certains ralentissements d'instruction résultant des congés de maladie ou de maternité ainsi que des stages de formation permanente. Vous y ajoutez « la force incomparable qui résulte, dans notre société complexe, du travail en commun... » et de l'action d'une équipe organisée.

Enfin, la chambre d'instruction servirait à former les jeunes magistrats tout en donnant au justiciable la garantie de la collégialité.

Cette réforme, apparemment séduisante, présente en réalité un certain nombre d'inconvénients non négligeables. Elle n'est d'ailleurs pas nouvelle ; en effet, si nous faisons un peu d'histoire du droit, nous nous apercevons qu'avec quelques différences, certes, une chambre a fonctionné - mais mal - à deux reprises auprès du juge d'instruction dans notre droit pénal. La seconde fois, le législateur, après s'être rendu compte de son erreur, a dû intervenir rapidement pour mettre fin à un véritable blocage de l'instruction.

En effet, dès 1808, l'on voit apparaître une chambre chargée de certains actes d'instruction : la chambre du conseil.

La loi d'organisation judiciaire du 20 avril 1810, créant le code d'instruction criminelle, la maintint pour certains actes d'instruction, concurremment avec le juge d'instruction ; elle était composée de trois juges, le magistrat instructeur prenant part à la délibération et présentant un rapport hebdomadaire. La chambre du conseil, comme celle qui nous est proposée aujourd'hui, rendait des ordonnances juridictionnelles sur la liberté provisoire et le règlement de la procédure, comme le prévoyaient les articles 127 et suivants du code d'instruction criminelle.

En 1856, on la supprima ; en effet, elle suivait systématiquement les avis du juge d'instruction. Des tentatives ont eu lieu ensuite pour la rétablir, en 1879, 1882 et 1907.

Enfin, le 7 février 1933, un texte important fut voté : pour la première fois dans l'histoire de nos institutions judiciaires, le principe était posé selon lequel la liberté provisoire est le droit et la détention préventive l'exception. Mais ce texte allait également recréer la chambre du conseil auprès du juge d'instruction. Cette procédure s'avéra d'une lourdeur excessive, peu compatible avec les conditions et les sujétions de l'instruction.

Aussi, la loi du 25 mars 1935 et le décret-loi du 19 novembre 1939 vont-ils mettre fin à ce régime : il est intéressant de relire les commentaires de la doctrine justifiant cet abandon. M. Leloir, président de chambre à la Cour de Paris, a écrit dans le *Dalloz* de 1965 : « On a pu dire de cette loi que c'était bien moins une loi sur la procédure d'instruction qu'une loi contre les juges d'instruction. » Mais, vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux, il est exact que les compétences de la chambre du conseil de 1933 sont différentes de celles de la chambre d'instruction que vous nous proposez. Cependant, le nouveau texte ne va-t-il pas avoir les mêmes conséquences sur le déroulement des procédures ?

Des problèmes identiques risquent fort de se poser à nouveau : la possibilité que donne votre projet au juge d'instruction de participer à la délibération de la chambre sur le dossier dont il est rapporteur, ainsi que cela se pratiquait avant 1856, ne peut que déboucher sur les mêmes effets pervers et nuire à la crédibilité du système tout entier. Qu'advient-il de cette collégialité dans la réalité ?

Il ne faut pas oublier que, pour l'opinion publique, un inculpé est considéré le plus souvent comme coupable, bien que notre droit le présume innocent. La solennité de la justice pénale est cause de la diffusion de cette image péjorative. Il paraît évident que la collégialité, fût-elle de façade, d'une décision de la chambre d'instruction ne pourra que renforcer ce sentiment, voire peser sur la décision de la formation de jugement. Il faut savoir tenir compte de la sociologie de la justice.

L'application matérielle de cette réforme n'ira pas sans difficultés. Les cent cinquante juges supplémentaires - même pas un par tribunal de grande instance - qui sont nécessaires, dites-vous, à la mise en application de la loi, ne pourront faire face ; il en faudra certainement plus. Rappelons-nous que le déficit en magistrats est déjà très important, à telle enseigne que, pour le pallier, le décret du 9 septembre 1971 modifiant le code de procédure civile substitua le juge unique au tribunal collégial qui était la règle en matière civile, avec faculté, pour les parties, de demander à être jugées par cette dernière juridiction. Or, les parties utilisent de moins en moins cette possibilité afin d'éviter les lenteurs de la procédure.

On peut penser qu'en matière pénale les délinquants opteront pour la solution inverse, retardant ainsi le déroulement des procédures. Nous risquons donc d'aboutir à un blocage général des cabinets d'instruction.

Que se passera-t-il dans les petites juridictions lors des vacances judiciaires ? Comment éviter qu'un même magistrat ne soit à la fois instructeur et membre de la formation de jugement, ce que prohibe formellement et justement l'article 3 du projet de loi ?

La nomination de juges civils n'est pas exclue, puisque la chambre se compose de trois magistrats du siège titulaires, dont au moins deux juges d'instruction, et de deux suppléants. La lourdeur qui caractérise cette réforme conduira fatalement à détacher des magistrats fort compétents dans leur domaine, certes, mais peu au fait des subtilités de l'instruction. *Quid* des locaux déjà insuffisants et du personnel administratif, accompagnement indispensable de la nomination des nouveaux magistrats ?

Plutôt que de vouloir à tout prix instaurer une institution séduisante, mais dont l'efficacité s'avère douteuse alors que l'on enregistre déjà un déficit important en personnel dans toutes les juridictions tant pénales que civiles, et que c'est là que réside la cause essentielle de la lenteur reprochée à la justice, pourquoi ne pas se tourner vers le magistrat instructeur lui-même et ne pas modifier son statut ?

Les jeunes juges frais émoulus de l'Ecole nationale de la magistrature sont-ils vraiment aptes, sans avoir véritablement exercé leur métier, à remplir la délicate fonction de juge d'instruction ?

Je sais, monsieur le garde des sceaux, après vous avoir entendu, que vous avez examiné cette question tout en ne retenant pas l'objection.

Au-delà du rôle accru que pourrait jouer la chambre d'accusation, il nous paraît souhaitable d'instituer une carrière véritable pour l'instruction pouvant aller jusqu'à la hauteur de la Cour de cassation, alors qu'à l'heure actuelle le plus haut niveau de la hiérarchie que puisse atteindre un magistrat restant à l'instruction est celui d'un premier juge d'instruction à Paris, qui équivaut à celui de président de chambre ou d'avocat général dans une cour d'appel de province, les premiers juges d'instruction de province, eux, n'étant pas placés au-dessus d'un vice-président de tribunal.

Des magistrats instructeurs arrivés à la quarantaine sont mutés à d'autres fonctions, au moment où ils possèdent le mieux leur métier : il s'agit là d'une situation regrettable.

La constitution d'une troisième échelle de carrière, parallèle au parquet et au siège, accordant à un juge d'instruction de province le même rang qu'au président du tribunal et, au-delà, l'équivalent du rang de procureur général ou de conseiller à la Cour de cassation, permettrait de disposer d'un corps de magistrats spécialisés, parfaitement rompus aux techniques de l'instruction, et ce d'autant plus qu'ils ne débuteraient dans cette fonction délicate qu'après avoir fait leurs premières armes à un autre poste.

Votre texte, monsieur le garde des sceaux, comporte cependant un aspect positif important : le dernier paragraphe de l'article 3, qui permet, à tout moment, lorsque l'importance ou la complexité d'une affaire le justifie, de désigner plusieurs juges d'instruction pour s'en occuper.

Cette proposition est excellente dans la mesure où elle permettra d'assurer une meilleure sécurité des magistrats dans les affaires de grand banditisme et dans celles qui revêtent une très grande complexité, mais aussi d'éviter certaines erreurs. Cependant, ces désignations pourraient être confiées sans difficulté au président du tribunal de grande instance ou à celui de la chambre d'accusation, évitant la création des chambres d'instruction qui ne feront qu'alourdir la procédure et ralentir le règlement des dossiers.

Les magistrats, confortés par la doctrine la plus récente, s'inquiètent de voir dans votre projet « le juge délégué, chargé de l'instruction proprement dite, subir une *capitis deminutio* considérable et incontestable ». Cela ne simplifiera pas sa tâche dans la recherche de la vérité et dans ses rapports avec la police, le parquet et les justiciables.

C'est pourquoi, compte tenu de tous les aspects de ce projet et de son improvisation, je ne pourrai que m'abstenir lors du vote. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I.*)

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

M. Marcel Rudloff. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il est vrai qu'une réforme de l'instruction était nécessaire car, depuis un certain temps déjà, ceux qui se préoccupent de la procédure pénale

savent qu'il existe certaines lenteurs dans l'instruction ; que, dans certaines affaires difficiles et complexes, les juges seuls préféreraient être accompagnés ; que, s'agissant de la détention provisoire, le juge d'instruction seul a une compétence et un pouvoir parfois inquiétants.

Ils savent surtout qu'une réforme était nécessaire parce que le juge d'instruction est le pivot de la procédure pénale ; c'est le miroir de tous les partisans et de tous les détracteurs du système et c'est, en même temps, le paratonnerre de la justice contre les critiques qui s'adressent à l'ensemble de ce système.

Il est vrai également que la collégialité a été évoquée depuis un certain nombre d'années et que le moment paraît venu « d'instiller », comme dirait la plus haute autorité de l'Etat, un peu de collégialité dans l'information !

Maintenant, ils sont trois ! *Nunquam duo semper tres*, disaient les vieux ecclésiastiques à l'adresse des séminaristes. *Semper tres*, c'est un cri de victoire, mais vous me permettrez, après l'avoir entonné avec vous, de plaider pour le juge d'instruction seul que vous avez d'ailleurs sauvé, Dieu merci !

C'est un personnage intéressant et important. Tous les jours, seul, il doit répondre aux critiques, faire face aux inculpés, aux avocats, aux témoins, aux policiers, au procureur, aux juges, au président. Quotidiennement, il est confronté aux dossiers qu'il traite selon ses humeurs, avec sérénité parfois, avec quelque énervement les autres jours. Il entretient un dialogue constant et obligatoire avec tout le monde. Il a beaucoup de mérite, j'y reviendrai.

On exalte de nos jours - et vous l'exaltez - l'esprit d'équipe. Vous nous dites avec raison que la plupart des professions s'exercent maintenant en association et en équipe et que, par conséquent, il est bon que les juges d'instruction aussi travaillent en équipe. C'est vrai.

Mais on dit aussi avec raison qu'il faut balayer le formalisme de la justice, qu'il faut balayer le système des convocations, le système des audiences et que la justice doit être rendue avec le moins de formalisme possible en un dialogue constant. C'est le sens de la réforme de procédure civile. Or, le dialogue constant, parfois heurté, parfois violent, dans le cabinet d'instruction existe ; il n'existera pas par définition avec les trois juges qui vont maintenant se rassembler et se réunir en chambre d'instruction.

Mais il est vrai - c'est la troisième vérité - que votre projet ne rencontre pas d'opposition systématique ni déterminée, mais ce ne sont pas les meilleures lois qui rencontrent le plus grand consensus et le fait de recevoir un consensus très large n'est pas toujours une marque de vertu et d'efficacité.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Merci ! (*Sourires.*)

M. Marcel Rudloff. Il est vrai, monsieur le garde des sceaux, que, personne ne s'opposant avec vigueur et détermination à votre projet, j'avoue également mon préjugé favorable, mais je me suis cru autorisé, en raison de ce préjugé favorable, de souligner d'abord les limites et les inconvénients de ce texte.

Je parlerai d'abord des limites. Après notre rapporteur, je soulignerai qu'en définitive la réforme, en droit et en fait, sera intéressante pour environ 10 p. 100 des affaires. Pour la plupart des affaires, actuellement, il ne se pose pas de problème. Elles ne sont pas suffisamment complexes pour requérir la présence de trois juges et, puisque vous avez laissé l'option aux inculpés et à leurs avocats de rester justiciables d'un seul juge d'instruction, il m'apparaît à l'évidence que, pour des raisons tirées du texte et pour des raisons pratiques, dans l'immense majorité des cas, les palais continueront à travailler sur les errements actuels, dont je répète que, dans l'immense majorité des cas, ils sont tout à fait conformes à l'intérêt de la justice et des justiciables.

Fallait-il faire cette réforme pour ces 10 p. 100 d'affaires importantes ? Ne pouvait-on se contenter, comme se l'est demandé M. Balarelli, de tenter d'améliorer la situation existante ? Peut-être !

Vous le savez, certains ont songé à renforcer le rôle de la chambre d'accusation. On peut être contre une telle solution, mais il faut quand même remarquer que cette malheureuse chambre d'accusation aurait sans doute mérité qu'on s'intéressât un peu plus à elle : il est vrai qu'elle ne fonctionne pas de façon convenable dans la plupart des cours d'appel. Une réforme est possible. Il était une autre voie : la création

immédiate d'une chambre spécialisée en détention provisoire, puisqu'il s'agit de l'instruction. Vous me permettrez de m'y arrêter quelques instants. Parmi les difficultés rencontrées par les juges d'instruction dans la situation actuelle, la plus aiguë, la plus grave, la plus évidemment angoissante est celle qui a trait aux pouvoirs du juge d'instruction en matière de détention préventive. C'est en effet celle-ci qui caractérise ses pouvoirs ; c'est elle aussi qui déclenche cet afflux des médias, ces campagnes de presse auxquels on assiste parfois : c'est au moment de la mise en détention d'un inculpé que se déchainent souvent les médias.

On peut imaginer une limitation de la collégialité au problème de la détention provisoire. Cette collégialité, spécialisée dans la détention provisoire, pourrait également, à l'issue de la procédure, après le jugement, constituer l'embryon de la chambre de détention, ce tribunal de l'exécution des peines dont il est si fréquemment question.

C'était une voie, monsieur le garde des sceaux. Je ne prétends pas qu'elle avait des vertus supérieures à celle que vous avez choisie, mais je pense qu'il était juste de dire qu'il existait d'autres possibilités que celle que vous avez évoquée tout à l'heure et que vous avez retenue, à savoir la solution maximaliste, selon moi, de la création d'une chambre d'instruction.

Elle a des inconvénients et il s'agit de savoir si ces derniers sont plus grands que ses avantages.

Parmi ces inconvénients, je citerai tout d'abord, que vous le vouliez ou non, la lourdeur : la réunion de trois juges comporte un minimum de formalisme, que nous ne connaissons actuellement ni dans l'instruction ni dans l'information et je tiens à dire que nous sommes en train de changer. La vertu actuelle de l'information, à côté de ses malheurs c'est - je le répète - l'absence de formalisme, le dialogue constant, compte tenu des humeurs respectives des uns et des autres, avec le juge d'instruction.

La création de la chambre d'instruction, quelle que soit la volonté du législateur ou du Gouvernement de l'alléger au maximum, comporte un minimum de formalisme. Ainsi, il faudra une audience quasiment à heure fixe, un greffier, un procès-verbal ; il faudra donc un minimum de formalisme, que nous ne connaissons pas jusqu'à présent. Cela ne me paraît pas absolument déterminant ni décisif, mais il faut en parler.

L'autre inconvénient résultera, à mon avis, de la mise en place progressive de la réforme, dont je conçois bien qu'elle est fonction de raisons budgétaires, mais il y a le choix entre deux méthodes. Il existe deux catégories de tribunaux : ceux qui ont un besoin urgent d'un juge d'instruction supplémentaire pour pouvoir fonctionner en chambre d'instruction et ceux qui peuvent attendre.

Les usagers des premiers tribunaux se sont inquiétés ; M. le rapporteur s'est fait l'écho de ces inquiétudes justifiées. Ils peuvent imaginer que, n'ayant pas suffisamment de juges, la réforme entrant en application, ils ne pourront pas créer de chambre d'instruction pour eux et qu'ils sont donc voués à la disparition rapide. Vous l'avez déjà nié et je suis convaincu que, tout à l'heure, vous allez réaffirmer qu'il n'est pas question de supprimer un seul « petit » tribunal à la suite de cette réforme.

Dès lors, j'en conclus que vous serez obligé - vous l'avez d'ailleurs annoncé - de commencer précisément à renforcer les effectifs des tribunaux dits « petits », aboutissant à la situation paradoxale qu'il y aura deux juges d'instruction là où jusqu'à présent il n'y en avait qu'un seul, autrement dit là où le nombre des affaires n'est pas particulièrement important, alors que, dans les grands tribunaux, où le nombre de juges d'instruction est d'ores et déjà suffisant pour former une ou deux chambres d'instruction, on n'augmentera pas l'effectif des juges pendant un certain temps, ce qui surchargera donc d'autant ces magistrats. Je sais bien que c'est une critique *ad hominem* ou *ad hominem judicii*, mais elle vaut la peine également d'être prise en considération.

Le troisième inconvénient est plus grave. Lorsqu'une chambre d'instruction renverra devant le tribunal correctionnel, les relaxes seront infiniment plus difficiles qu'elles ne le sont à l'heure actuelle. Je sais bien que théoriquement ce ne sera pas le cas, mais nous sentons bien qu'une décision rendue par une collégialité de trois juges aura aux yeux de la juridiction de jugement une valeur de préjugement, que n'a pas jusqu'à présent l'ordonnance de renvoi.

M. François Collet. Très bien !

M. Marcel Rudloff. Nous le voyons bien d'ailleurs dans la procédure actuelle de la chambre d'accusation renvoyant aux assises.

Dans ces conditions, se pose donc la question de savoir si le tribunal correctionnel ne sera pas ramené, dans la plupart des cas, à un juge du prononcé de la peine. Il y aura eu une collégialité sur la culpabilité ; il y aura un juge du prononcé de la peine et nous aurons, par la petite porte, la procédure anglo-saxonne. Je ne pense pas que ce soit l'effet recherché, mais il est de notre devoir d'énumérer ces éléments avant de nous prononcer.

Quatrième inconvénient, le plus difficilement supportable, monsieur le garde des sceaux, c'est le renvoi au 1^{er} mars 1988 de l'application de la loi. J'entends bien que les motifs budgétaires et financiers que vous avez évoqués sont des motifs sérieux qu'il faut prendre en considération. Mais, à mon humble avis, ce n'est pas une bonne méthode que d'engager une réforme qui ne peut entrer en application que trois ans après. Cela signifie que, pendant ce temps, les commentaires seront très nombreux. La doctrine se donnera à cœur joie d'exposer les avantages et les inconvénients d'un système sans que nous soyons confrontés aux meilleurs des juges, à savoir l'expérience pratique et la jurisprudence.

Nous aurons une réforme théorique sur un sujet important pour des débats académiques. Je ne pense pas que ce soit une bonne méthode pour une réforme aussi importante. J'ai d'ailleurs déposé un amendement qui tend à réduire considérablement ce délai. S'il faut engager une réforme, alors faisons-la rapidement et ne nous laissons pas enliser dans des débats académiques sur une réforme qui ne se réalise pas !

C'est donc sous le bénéfice de ces questions que j'en arrive à la conclusion que vous devinez, monsieur le garde des sceaux. Nous ne sommes pas opposés, loin de là, à une réforme, à condition qu'elle ne soit pas seulement théorique ou marginale, mais qu'elle soit applicable, appliquée et efficace pour que nous puissions garder une totale confiance dans les magistrats instructeurs, qu'ils soient deux, qu'il soit seul, qu'ils soient trois, parce que, comme je l'ai indiqué au début, c'est à l'instruction que l'opinion publique juge de la vertu d'une procédure pénale, c'est autour du juge d'instruction ou de ses moyens d'information que se forme l'opinion sur la procédure pénale.

Or - vous le savez aussi - c'est au degré de confiance dans la procédure et dans la justice pénales que se mesurent la santé démocratique d'un pays et sa chance de garder ses libertés. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, incontestablement, il fallait réformer le système actuel de l'instruction. Les plus importantes des dernières affaires connues ont révélé, par un biais que l'on peut, certes, discuter, mais qui a le mérite de les avoir fait connaître, des problèmes qui existent depuis longtemps et sur lesquels de nombreux juges d'instruction, soucieux à juste titre de leurs responsabilités, ont attiré notre attention.

La solitude du juge d'instruction est une mauvaise chose pour le justiciable, qui est à la merci d'une erreur ou d'une décision forcément empreinte de subjectivité, et pour le juge d'instruction lui-même, qui doit prendre seul sa décision alors que, peut-être, il s'interroge encore.

La chambre d'instruction offre donc la possibilité aux juges de se concerter entre eux et de confronter leur vision et leur appréciation des problèmes en cause, et aux jeunes magistrats instructeurs l'occasion de profiter de la pratique de juges plus expérimentés et d'éviter ainsi d'éventuelles erreurs ou difficultés qui peuvent nuire aux justiciables et à la justice elle-même.

En ce qui concerne le principe même de la collégialité, nous souhaitons qu'il soit appliqué à l'instruction comme à toutes les juridictions de fond.

Sur ce point, je relève ce que vient de dire à l'instant notre collègue M. Rudloff concernant le juge, qui ne sera qu'un juge du prononcé de la peine. A mon avis, s'il y a collégialité des juges d'instruction, il faut pour le moins qu'il y ait collégialité des juges du fond.

S'agissant de l'unicité du juge du fond, nous avons déjà souvent exprimé notre opinion et nous saisissons l'occasion qui nous est offerte pour la rappeler.

Il faut, à ce sujet, déplorer que le projet actuel, en offrant, en matière de détention provisoire, une dérogation au principe de la collégialité, marque un recul par rapport aux propositions initiales que vous aviez formulées, monsieur le garde des sceaux. Les rapports justice - police sont également en cause. Et c'est encore l'occasion de les aborder.

La police judiciaire, chacun le sait, est l'interlocuteur privilégié des juges d'instruction, qui lui confient des missions d'autant plus nombreuses qu'ils sont eux-mêmes dans l'impossibilité matérielle de les remplir, ce qui confère un poids important à l'autorité policière, au détriment, trop souvent, de l'autorité judiciaire.

Une chambre d'instruction permettant de décharger le juge instructeur de certains actes pour lui permettre d'en accomplir d'autres peut permettre, sinon de rétablir l'équilibre, tout au moins d'y tendre.

Réformer la procédure d'instruction en matière pénale, il fallait aussi le faire au regard de la détention provisoire. Le nombre des détenus provisoires est en progression constante : ils étaient 20 080 au 1^{er} janvier 1984 et ils sont 22 060 au 1^{er} janvier 1985. C'est une situation intolérable et dangereuse.

Au surplus, si le nombre des détenus provisoires pose problème, celui de la durée moyenne des détentions en soulève un autre aussi grave, puisque la durée plus longue de la détention provisoire entraîne et renforce le caractère de « préjugement » conféré à la décision du juge d'instruction, avant l'examen du dossier par la juridiction de fond.

Le magistrat instructeur seul peut également être soumis à la pression de l'opinion publique qui, trop souvent, accepte mal la remise en liberté d'inculpés qui ont été arrêtés et contre lesquels existent des éléments à charge, mais dont la responsabilité n'est pas encore, loin de là, établie.

Cette pression, toujours diffuse, plus précise et importante quelquefois, contribue à faire disparaître la notion de présomption d'innocence.

Me saisissant de l'occasion nouvelle que m'offre le débat d'aujourd'hui, je veux revenir sur le problème de la détention provisoire des mineurs.

Le groupe communiste a déposé un amendement sur ce problème lors de la discussion du projet de loi relatif à la simplification et à l'exécution des décisions pénales. Le Sénat ne nous a pas suivi, mais ce problème mérite, à notre avis, une attention telle et présente une urgence si grande que nous avons déposé un amendement identique. Il est, en effet, absolument nécessaire de prendre très rapidement les mesures qui s'imposent, même si vous avez promis, monsieur le ministre, l'examen, au cours de cette session budgétaire, d'un projet de loi concernant la nécessité de chambres d'instruction pour mineurs.

Peut-on, au demeurant, discuter de la réforme de l'instruction et de son incidence sur les magistrats instructeurs sans évoquer le problème de la nécessité d'une réforme du Conseil supérieur de la magistrature et du statut de la magistrature ?

Vous avez rappelé, monsieur le ministre, en réponse à une question orale que je vous ai posée voilà un an déjà, les difficultés qu'il y avait à trouver un accord au sein du corps judiciaire dans son ensemble sur les propositions que vous aviez avancées.

Il n'empêche qu'une réforme du statut de la magistrature reste incontestablement indispensable, et qu'elle est maintenant urgente.

Je veux maintenant faire une digression. Il m'apparaît, en effet, nécessaire d'évoquer ici, même si ce n'est pas le fond du débat, la question du secret de l'instruction.

La publicité doit, à mon avis - il en est d'ailleurs question dans l'un des amendements proposés par la commission et qu'a repris le Gouvernement, sous une autre forme sans doute, mais le fond est abordé - la publicité, dis-je, doit faire partie des droits de la défense. Comme l'a fort bien écrit récemment l'un de mes confrères et camarades, « le fait pour un citoyen d'être arrêté, ou simplement inculpé, est déjà infamant dans l'esprit d'un public peu enclin à pratiquer la "présomption d'innocence" ! Le secret le livre pieds et poings liés. Il faut à la fois qu'il puisse dire publiquement tout ce qu'il conteste du dossier : les erreurs, les faiblesses, les injustices de l'accusation, l'injustice ou la légèreté abusive

de la poursuite dont il est l'objet. Il faut que les juges sachent, quand ils prennent leurs décisions, que le public sait cela, et sait qu'ils le savent... »

« Et Poitiers, et Epinal, alors ? C'est autre chose : l'abominable fut et demeure dans une publicité et une campagne d'accusation et non de défense... »

« Le problème qui est alors posé n'est plus celui du "secret de l'instruction", mais celui d'une déontologie professionnelle. L'inculpé doit pouvoir recourir au public, comme il a droit au secret s'il le préfère. Il y a là une combinaison raisonnable de ces deux droits de l'homme que sont le droit de défense et le droit à la discrétion... »

« Le juge et le policier sont tenus au secret professionnel. Ils le doivent d'autant plus à l'inculpé qu'ils sont, vis-à-vis de lui, dans une position d'autorité, d'inégalité, qui les met en situation d'abus de pouvoir. »

« Quant au journaliste, sa déontologie lui impose la prudence. En matière pénale, celle-ci a un nom de principe : la présomption d'innocence. Il est incohérent mais révélateur de voir des polémistes, toujours si prompts à chanter des leçons de droits de l'homme, respecter si peu celui qui est pourtant élémentaire... »

« Tout à fait fallacieuse est l'alternative entre le « tout étalé » et le « tout occulté ». »

« Il est parfaitement cohérent de considérer à la fois que le juge, le policier et le journaliste qui livrent un suspect au public manquent à leur devoir et à leur honneur, et qu'il est contraire aux droits de la défense d'imposer à l'inculpé le secret de l'instruction. »

J'en reviens maintenant au texte proprement dit.

Si, sans aucun doute, monsieur le garde des sceaux, votre projet comporte un certain nombre d'aspects positifs, la question demeure de savoir à quoi, comment et quand il va servir.

Vous venez de prévoir, ainsi que vous l'aviez annoncé lors de la discussion du projet à l'Assemblée nationale, certaines dispositions prises par le biais d'amendements au projet de budget pour 1986. Elles nous semblent encore bien insuffisantes.

Pour mettre en œuvre la réforme importante que vous préconisez, il fallait, monsieur le ministre, vous en donner les moyens et ne pas attendre 1988.

La politique générale menée par le Gouvernement auquel vous appartenez ne peut pas vous le permettre. (M. Gargar applaudit.)

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, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais évoquer rapidement quelques-unes des questions qui ont été posées.

Au début de mon propos, je tiens à affirmer la conviction qui est la mienne - peut-être ne l'ai-je pas développée tout à l'heure avec autant d'insistance que je l'aurai dû ? - que l'établissement de la collégialité, qui constitue non seulement un renforcement des garanties, mais aussi une autre façon de concevoir la fonction de l'instruction, s'accompagnera, dans un avenir proche, d'un changement radical des mentalités.

On a, à plusieurs reprises, évoqué la possibilité de solutions différentes. Mais, finalement, il ne s'est trouvé ici personne, ou presque, pour soutenir qu'il existait une possibilité de réforme profonde de l'instruction autre que celle qui vous est présentée aujourd'hui.

On a l'habitude de vanter, de ce côté-ci de la Manche - en tout cas plus souvent que de l'autre côté - les mérites de la procédure accusatoire. Néanmoins, vous le savez, tant que la police judiciaire ne sera pas organiquement intégrée dans l'institution judiciaire, on ne saurait concevoir d'aller dans cette direction. Il faut donc que la responsabilité d'instruire les affaires pénales continue à être confiée à des magistrats du siège.

Monsieur le rapporteur, vous m'avez posé deux questions. Sans revenir sur votre interprétation de l'histoire, permettez-moi de vous renvoyer à ce sujet aux travaux des maîtres de l'époque. Les arguments qui ont alors entraîné la disparition de la chambre du conseil ne peuvent être retenus à l'encontre de notre projet : il n'était question ni d'équipes de juges, ni de travail en commun. Il faut savoir qu'à l'époque le juge

d'instruction pouvait exercer un pouvoir de veto qui le rendait maître de certaines décisions. La chambre du conseil prenait ainsi l'aspect d'une chambre d'enregistrement.

Mais je laisse la querelle historique pour en arriver à l'essentiel.

La première de vos questions portait sur les petites juridictions. Je vous ai déjà répondu devant la commission des lois, mais je le fais volontiers aujourd'hui publiquement. Il est hors de question - que cela soit bien clair en dépit de ce qui a été dit - qu'à l'occasion de cette réforme de l'instruction intervienne la moindre suppression d'une petite juridiction. Au contraire, il y aura un renforcement des effectifs.

Certes - je réponds là à M. Rudloff - si les magistrats supplémentaires ainsi nommés disposent, compte tenu du temps qu'ils devront consacrer à l'instruction, de temps libre pour d'autres fonctions judiciaires, ils les assumeront. Loin de les supprimer, la réforme aboutira donc à renforcer les petites juridictions.

La question de la refonte de la carte judiciaire française est constamment posée. Je pense qu'il convient de réexaminer les critères retenus pour la répartition des juridictions à travers la France. Cependant, ce problème n'a rien à voir avec le projet en cause, qui aura pour effet, j'insiste à nouveau, de renforcer et non de supprimer les petites juridictions.

Vous avez posé de façon très générale et avec beaucoup d'éloquence, monsieur le rapporteur, la délicate question, qui a été reprise après vous avec talent par M. Ciccolini, M. Lederman et d'autres intervenants, des rapports entre la justice et les médias, sans la limiter aux rapports entre l'instruction et les médias car le problème dépasse le cadre strict de l'instruction. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il ne me paraît pas possible de régler ce problème partiellement et à l'occasion d'une réforme qui a un tout autre objet.

Il demeure que le problème existe. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, et chacun le constate, nous sommes face à une situation préoccupante. Certains la jugent même exaspérante. Nous assistons parfois à des instructions parallèles : tantôt une déposition dans un journal, tantôt un interrogatoire en direct depuis une station de radio. Bref, on peut à juste titre s'interroger.

Quelle attitude faut-il adopter ? Nous sommes au carrefour de trois intérêts d'égale valeur, je dirais presque de trois principes fondamentaux : il faut que soient respectés les droits de la personnalité, les droits des justiciables ; il faut que l'institution judiciaire remplisse son office au sein de notre société ; il faut enfin sauvegarder la liberté de la presse.

Comment concilier ces trois impératifs ?

Les travaux minutieux de l'excellente commission « presse-justice », composée de membres éminents de l'institution judiciaire et de journalistes professionnels, ont abouti à un rapport qui met en évidence la complexité des problèmes posés.

J'ai le sentiment, pour ma part, que la réponse ne se trouve pas dans le renforcement de l'arsenal répressif. Nous avons des textes, nous savons quelle est leur application et je doute que ce soit les textes qui changent, dans ce domaine, les mentalités.

Rejoignant le point de vue développé dans le rapport de la commission Errera, je crois souhaitable de renforcer les garanties offertes aux justiciables, en particulier aux inculpés et aux victimes, sur le plan civil. Des procédures efficaces existent déjà et point n'est besoin, me semble-t-il, de modifier sensiblement les textes.

Il demeure un problème essentiel qui est celui de la déontologie et du respect mutuel.

Il incombe naturellement aux professionnels de la presse de respecter scrupuleusement les règles de la déontologie. La meilleure réponse aux problèmes posés réside certainement dans la conscience aigüe que doit avoir chaque journaliste de son éthique professionnelle.

Je pense en outre qu'une meilleure connaissance mutuelle des uns et des autres peut améliorer sensiblement la situation.

Sur ce point, je sais que des actions de sensibilisation sont entreprises dans le cadre de la formation professionnelle des magistrats et des avocats ; des rencontres et des échanges permettent aux uns et aux autres, surtout au moment de la formation, de se mieux connaître et, par conséquent, de mieux respecter ce que j'appellerai, plus encore que la règle du jeu, l'éthique des relations entre la presse et la justice.

Voilà un débat qui est essentiel et que, ce soir, nous aurions tous aimé poursuivre. Mais ce débat ne peut être uniquement examiné dans le cadre de la procédure d'instruction. Cela va bien au-delà, c'est tout le problème des relations entre la justice et les médias qu'il faut poser. Ce n'est pas le moment de le faire, je le répète encore une fois.

M. Balarello a fait part de son inquiétude devant ce qu'il a appelé une sorte de *capitis deminutio*. Je tiens à le rassurer ; en est-il d'ailleurs besoin ? Permettez-moi cette observation : il ne faut pas aborder cette réforme importante sous un angle exclusivement juridique.

Dès l'instant où l'on crée une équipe de juges d'instruction, dès l'instant où la chambre est collectivement responsable de la marche et de l'issue de l'information, inévitablement se développent au sein de cette chambre une véritable solidarité et un authentique esprit d'équipe. C'est cela qui va changer le plus profondément la physionomie de l'instruction dans les années à venir.

Tous ceux qui ont exercé solitairement une profession savent à quel point, lorsqu'ils se retrouvent en compagnie d'hommes et de femmes en qui ils ont confiance et avec lesquels ils partagent les mêmes devoirs et les mêmes problèmes, la situation change et à quel point le travail en est amélioré. C'est ce qui va se produire au sein de ces chambres d'instruction.

Au-delà de la collégialité, il faut parler de l'équipe. Certes la collégialité est une garantie supplémentaire pour les justiciables ; mais en plus le travail en équipe améliore le fonctionnement de la justice et le sort des magistrats instructeurs eux-mêmes ; je tiens à souligner encore une fois ces avantages évidents que sont la meilleure formation, la continuité véritable de l'action et la pluralité des juges d'instruction dans une même affaire.

Voilà ce que je voulais dire en ce qui concerne le fonctionnement de la chambre d'instruction.

Vous avez parlé de *capitis deminutio* du juge. Certes pas ! On n'est jamais diminué lorsque l'on participe à une entreprise collective en laquelle on croit. Je dirai même au contraire que l'autorité en est accrue. Chacun mesure l'autorité dont bénéficiera la chambre d'instruction face à ses interlocuteurs de la vie judiciaire, que ce soit le parquet, la défense ou la police judiciaire.

Il n'y a donc pas *capitis deminutio* du juge mais, au contraire, renforcement du crédit accordé à l'instruction.

M. Rudloff s'en est d'ailleurs inquiété en se demandant si le poids des décisions de la chambre d'instruction ne s'accompagnera pas d'une réduction des chances d'être relaxé par la juridiction du jugement.

Monsieur le sénateur, vous le savez, les relaxes après instruction représentent environ 2,5 p. 100 des affaires. Après tout s'il y a davantage de non-lieux prononcés par la chambre d'instruction, qui s'en plaindra ? Je rappelle que le choix de la formation collégiale au stade du règlement est laissé à la discrétion des parties. Cette latitude devrait suffire à vous satisfaire, monsieur le sénateur.

Vous craignez aussi qu'il n'y ait pas de dialogue suffisant et que le formalisme ne soit pesant. Rappelez-vous cependant ce que vous avez vous-même souligné : le juge d'instruction, au sein de la chambre d'instruction, conserve ses pouvoirs d'instruction ; le dynamisme de l'institution est maintenu mais les inconvénients en sont supprimés. Au moment des décisions essentielles, nous aurons la garantie d'une collégialité. Lorsqu'une difficulté se présentera, le juge d'instruction aura à côté de lui des collègues tout prêts à l'aider. Je ne pense pas qu'il y ait, sur ce point, des difficultés à redouter.

Cependant, je tiens à apporter une précision à propos du chiffre de 10 p. 100 que vous avez évoqué. Selon les prévisions établies par la direction des services judiciaires, le nombre des cas dans lesquels la chambre d'instruction procédera au règlement de l'information se situera, on le pense, aux alentours de 8 à 10 p. 100. En revanche, le nombre des cas dans lesquels le placement en détention provisoire sera décidé par la chambre d'instruction sera environ du quart ou du tiers.

Vous m'avez également interrogé, monsieur Rudloff, sur le délai de mise en œuvre de la réforme. Mieux vaudrait, selon vous, qu'elle intervienne tout de suite. A ce sujet, M. Lederman, en terminant son propos, a lancé une flèche du Parthe en déclarant que, si le Gouvernement, dont je suis membre, est contraint d'attendre, c'est qu'il n'a pas les

moyens de financer dans l'immédiat une telle réforme. Il n'en est rien, le problème n'est pas d'ordre budgétaire. Le problème tient au délai nécessaire pour recruter et former les magistrats et cela demande du temps.

Nous avons choisi la voie normale : deux tiers de ces magistrats seront recrutés par voie de concours, puis formés par l'école nationale de la magistrature pendant le temps nécessaire ; le troisième tiers sera issu du recrutement latéral. Telle est en effet la répartition jugée satisfaisante au niveau du recrutement. La formation des futurs magistrats demande du temps.

Ainsi, monsieur Lederman, le problème n'est pas celui des moyens financiers. On ne peut raccourcir le temps nécessaire à la formation des magistrats. N'imputez donc pas le retard au Gouvernement en lui reprochant de ne pas se donner les moyens de sa réforme !

Nous avons soumis à l'Assemblée nationale qui l'a voté, y compris le groupe communiste, l'amendement prévoyant le recrutement de cinquante auditeurs de justice sur concours et de vingt-cinq autres magistrats par la voie latérale, qui deviendront les soixante-quinze premiers juges d'instruction directement issus de la réforme.

Il nous faut des magistrats compétents et bien formés, et ce sont ces délais qui sont nécessaires.

Ces délais ne seront pas du temps perdu, et cela pour deux raisons. En premier lieu, et je réponds sur ce point à M. Lederman, c'est parce que se pose la question de l'adaptation de la chambre d'instruction au problème spécifique des mineurs délinquants. Il faudra un projet de loi spécifique ; nous le déposerons dans le cours de la session. La concertation avec les organisations professionnelles est d'ailleurs en voie d'achèvement. Il faudra ensuite que le projet soit voté, ce qui aura lieu durant une session ultérieure, sans doute dès le printemps prochain.

En second lieu, il se pose un problème de mise en œuvre de la réforme ; nous sommes en présence d'un changement très important qui doit être bien préparé. Cela veut dire que, juridiction après juridiction, nous procéderons à l'étude des problèmes concrets posés par le fonctionnement de l'instruction collégiale, et, avec le concours des magistrats instructeurs et des membres du parquet, nous chercherons les solutions concrètes aux dysfonctionnements éventuels. Nous profiterons également de ce laps de temps pour examiner avec soin l'emploi des effectifs car, si nous savons d'ores et déjà que vingt-six magistrats vont se trouver affectés aux petites juridictions, nous disposerons de cent vingt-quatre magistrats et leur répartition se fera en considération des difficultés pratiques et des besoins. En effet, nous l'avons constaté, il est des juridictions très chargées avec des effectifs indéniablement insuffisants à l'instruction, alors que d'autres juridictions, pour des raisons diverses, sont dotées de magistrats instructeurs en nombre bien suffisant.

Ce sera donc l'occasion de redéployer toutes les forces au niveau de l'instruction et de résoudre tous les dysfonctionnements.

Deux années pour y procéder, croyez-moi, ce ne sera pas trop. Voilà une réforme dont on pourra dire, lorsqu'elle entrera en vigueur, qu'elle aura été très bien préparée.

Cela n'est pas inutile dans le cas d'une réforme aussi fondamentale de la procédure pénale française, qui permettra à la fois de conserver l'instruction et de lui donner toute sa force. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTORITES CHARGÉES DE L'INSTRUCTION

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'intitulé du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} du code de procédure pénale est ainsi rédigé : " De la chambre d'instruction et du juge d'instruction ". »

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - L'article 49 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 49. - Il est institué auprès de chaque tribunal de grande instance une ou plusieurs chambres d'instruction composées de trois magistrats du siège titulaires, dont deux au moins sont juges d'instruction, ainsi que de deux magistrats du siège suppléants.

« Le président du tribunal de grande instance, après avis de l'assemblée générale ou, à défaut, de la commission restreinte, procède à l'affectation des membres de la ou des chambres d'instruction pour une durée de trois ans. En cas de vacance de poste, il pourvoit, dans les mêmes conditions, aux remplacements nécessaires pour la durée restant à courir.

« Si l'un des membres de la chambre est empêché, le président du tribunal peut affecter, pour le remplacer à titre temporaire, l'un des magistrats du siège du tribunal.

« Lorsqu'il est pourvu au remplacement d'un juge d'instruction en application du présent article, la chambre d'instruction peut comporter moins de deux juges d'instruction. » *(Adopté.)*

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Il est inséré, après l'article 50 du code de procédure pénale, les articles 50-1 et 50-2 ainsi rédigés :

« Art. 50-1. - La chambre d'instruction veille au bon déroulement de l'information. Elle est compétente pour statuer sur l'ouverture de l'instruction, sur son propre dessaisissement ou sur une disjonction de la procédure. Elle décide, dans les cas et selon les modalités des articles 175-1 et 175-2, de la clôture de l'instruction. Elle se prononce, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 145 et des articles 175 et 177, sur les mesures privatives de liberté.

« Elle désigne en son sein le juge d'instruction chargé de conduire l'information, qui a compétence pour procéder aux autres actes ; elle peut, à cette fin, établir un tableau de roulement.

« Lorsque l'importance ou la complexité de l'affaire le justifie, la chambre peut, à tout moment, désigner plusieurs juges d'instruction dont elle précise et coordonne les activités.

« La chambre peut être consultée par le juge d'instruction sur toute difficulté concernant l'information.

« Chaque chambre d'instruction et chaque juge d'instruction sont assistés d'un greffier.

« Sous réserve des dispositions du cinquième alinéa de l'article 145 et du troisième alinéa de l'article 145-1, la chambre d'instruction statue par une décision motivée, rendue, après observations écrites du ministère public et des parties. Elle peut, d'office ou à la demande du ministère public ou d'une partie, inviter le conseil de celle-ci à se présenter devant elle et, éventuellement, ordonner la comparution de la partie ; elle entend alors les observations de la défense, ainsi que les réquisitions du ministère public. Dans tous les cas, la décision rendue est signée par le magistrat qui préside l'audience et le greffier. Les copies sont établies, certifiées et répertoriées dans les conditions prévues par les deuxième et troisième alinéas de l'article 81.

« Art. 50-2. - Un magistrat ne peut, à peine de nullité du jugement, participer au jugement d'une affaire pénale dont il a connu en qualité de juge d'instruction ou, lorsque la chambre d'instruction a rendu la décision de règlement, en qualité de membre de cette chambre. »

Par amendement n° 1, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de supprimer le quatrième alinéa du texte présenté pour l'article 50-1 du code de procédure pénale.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. La commission a estimé que la disposition contenue dans le quatrième alinéa était inutile. Cela va de soi.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Certes, cela va de soi, mais cela ira peut-être encore mieux en le disant.

Sur le fond, je ne disconviens pas, monsieur le rapporteur, que cette disposition n'a pas de valeur normative ; il s'agit d'une indication. Par conséquent, 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° 1, 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 3, ainsi modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - L'article 51 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 51. - La chambre d'instruction ne peut informer qu'après avoir été saisie par un réquisitoire du procureur de la République ou par une plainte avec constitution de partie civile dans les conditions prévues par les articles 80 et 86.

« Les juges d'instruction ont, dans l'exercice de leurs fonctions, le droit de requérir directement la force publique. » - *(Adopté.)*

L'article 5 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX JURIDICTIONS D'INSTRUCTION

Articles 6 et 7

M. le président. « Art. 6. - L'intitulé du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code de procédure pénale est ainsi rédigé : "De la chambre d'instruction et du juge d'instruction : juridictions d'instruction du premier degré". - *(Adopté.)*

« Art. 7. - Le premier alinéa de l'article 80 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La chambre d'instruction ne peut informer qu'en vertu d'un réquisitoire du procureur de la République. » - *(Adopté.)*

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 2, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose, après l'article 7, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 81 du code de procédure pénale, il est inséré un article 81-1 ainsi rédigé :

« Art. 81-1. - La chambre d'instruction peut, en tant que de besoin, faire des communications portant sur les éléments recueillis au cours de l'enquête ou de l'instruction. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement n° 21, présenté par le Gouvernement et tendant, après les mots : « la chambre d'instruction », à rédiger ainsi qu'il suit la fin du texte proposé par l'amendement n° 2 pour l'article 81-1 du code de procédure pénale : « peut publier, pour l'information du public, des communiqués portant sur les éléments de fait recueillis ou sur les actes accomplis au cours de l'enquête ou de l'instruction.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. La commission des lois vous propose, par cet amendement, de prévoir une exception au principe du secret de l'instruction. Cette exception concernerait la nouvelle chambre d'instruction qui, en dérogation au principe du secret de l'instruction posé par l'article 11 du code de procédure pénale, pourrait, en tant que de besoin, faire des communications portant sur les éléments recueillis au cours de l'enquête ou de l'instruction.

On se trouve actuellement, on le sait, dans la situation paradoxale où l'autorité chargée de l'instruction se voit interdire de procéder aux nécessaires mises au point, quelles que soient les allégations portées ici et là sur tel ou tel aspect d'une affaire judiciaire en cours d'instruction. Il convient de remédier à cette situation.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2 et présenter le sous-amendement n° 21.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je mesure l'intérêt de l'amendement présenté par la commission des lois ; la question a d'ailleurs déjà été évoquée. Nous pouvons, en effet, rencontrer dans certaines informations données par les médias des erreurs ou des contre-vérités factuelles qui risquent ensuite d'être ancrées dans l'esprit du public. Ces informations inexactes ou erronées portées à la connaissance du public justifient, aux yeux de la commission des lois, la publication de communiqués par la chambre d'instruction. C'est dire que, sur le fond, le Gouvernement est favorable à l'amendement.

Toutefois, il souhaite, pour que les choses soient bien claires, apporter quelques précisions. C'est l'objet du sous-amendement n° 21.

Ainsi, au lieu de l'expression : « en tant que de besoin », trop imprécise, nous souhaiterions l'expression : « pour l'information du public ». En effet, l'objet du communiqué doit être l'information du public.

Par ailleurs, l'expression : « faire des communications » est très générale. Or, en l'occurrence, il ne peut s'agir, pour des raisons que chacun comprendra, de communications orales ou de conférences de presse. Par conséquent, nous préférons voir figurer dans la loi, car elle apporte une précision plus grande, l'expression : « publier des communiqués », c'est-à-dire des communiqués écrits.

Pour le reste, nous ajoutons : « portant sur les éléments de fait recueillis ou sur les actes accomplis ». IL peut y avoir une précision utile à apporter, par exemple, sur le lieu ou l'heure de tel ou tel transport.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 21 ?

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. La commission a donné un avis favorable au sous-amendement du Gouvernement.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 21, accepté par la commission.

(Le sous-amendement est adopté.)

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. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 7.

L'article 8 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Il est inséré, après l'article 82 du code de procédure pénale, l'article 82-1 ainsi rédigé :

« Art. 82-1. - Le conseil de l'inculpé ou de la partie civile peut, à l'expiration d'un délai de six mois depuis la dernière fois que son client a comparu devant la juridiction d'instruction ou a été convié à un acte d'instruction et tant que l'ordonnance ou la décision de règlement n'a pas été rendue, demander à la chambre d'instruction d'être entendu en ses observations ; si elle n'est pas assistée d'un conseil, la partie elle-même peut présenter cette demande. La chambre doit procéder à l'audition demandée en présence du ministère public à la première audience utile ».

Par amendement n° 3, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour l'article 82-1 du code de procédure pénale :

« Art. 82-1. - L'inculpé, la partie civile ou leur conseil respectif peuvent, à l'expiration d'un délai de six mois depuis la dernière fois que l'inculpé ou la partie civile ont comparu devant la juridiction d'instruction ou ont été conviés à un acte d'instruction, demander à la chambre d'instruction d'être entendus en leurs observations. La chambre doit procéder à l'audition demandée en présence du ministère public à la première audience utile. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Cet amendement a pour objet de modifier la rédaction proposée pour l'article 82-1 du code de procédure pénale par l'article 9 du projet.

La rédaction actuelle attribue au conseil de l'inculpé ou de la partie civile, et, subsidiairement, aux parties elles-mêmes, la faculté d'être entendus en leurs observations.

L'amendement vise à accorder cette faculté au premier chef aux intéressés pour le cas, par exemple, où leur conseil resterait inactif.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit là d'une amélioration destinée à permettre à la partie assistée d'un avocat d'être entendue elle-même en ses observations par la chambre, si elle le souhaite. Par conséquent, le Gouvernement se rallie à l'amendement.

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. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9, ainsi modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. - L'article 83 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 83. - Lorsqu'il existe plusieurs chambres d'instruction, le président du tribunal désigne, pour chaque affaire, la chambre qui en sera chargée.

« Il peut, toutefois, pour une période déterminée, établir un tableau de roulement désignant la chambre d'instruction chargée des informations à ouvrir. »

Par amendement n° 4, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de supprimer le second alinéa du texte présenté pour l'article 83 du code de procédure pénale.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. L'article 10 prévoit un dispositif permettant au président du tribunal, pour une période déterminée, d'établir un tableau de roulement répartissant les affaires entre les différentes chambres. Actuellement, les tableaux de roulement, dans ces cas, ne sont prévus que pour la désignation des juges d'instruction chargés des informations qui viendraient à se présenter la nuit, les dimanches et jours fériés. Ce tableau permettrait, à toute période de l'année, la dévolution automatique des affaires en direction des diverses chambres au lieu d'une attribution au cas par cas.

La commission a toutefois décidé de supprimer cette dernière disposition estimant qu'elle n'est pas de nature législative. Elle a donc adopté un amendement en ce sens.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je comprends l'inspiration de l'amendement : il ne s'agit pas d'un refus sur le fond, il s'agit d'une interrogation sur la nature législative ou réglementaire de la disposition. J'espère à cet égard pouvoir vous convaincre.

Je rappelle que les articles 3 et 10 du projet de loi prévoient selon quelles modalités doit intervenir la distribution des affaires entre les chambres et, une fois la chambre saisie, entre les membres de cette dernière.

Le principe est que le président du tribunal désigne, pour chaque affaire, la chambre qui en sera chargée ; puis celle-ci désigne en son sein le juge d'instruction qui conduira l'information. Le projet de loi prévoit, en outre, que tant le président du tribunal que la chambre elle-même peuvent établir des tableaux de roulement pour opérer ces désignations.

La question est alors posée. Votre commission des lois accepte le principe du tableau de roulement pour la désignation du juge d'instruction, mais souhaite supprimer, par son amendement n° 4, celui qui est relatif à la désignation de la chambre.

S'il en était ainsi, le texte perdrait, semble-t-il, de sa logique et ne répondrait plus aux nécessités de l'instruction judiciaire.

En effet, la justice est un service public et, comme tel, doit pouvoir répondre à l'urgence. Mais l'on ne peut pas demander aux magistrats, et en particulier au président du tribunal, d'être disponibles à tout moment. Aussi organise-t-on aujourd'hui des permanences sur la base de l'article D. 30 du code de procédure pénale, lequel permet au président du tribunal « d'établir un tableau de roulement désignant les juges d'instruction provisoirement chargés des informations qui viendraient à se présenter la nuit, les dimanches et les jours fériés ». Si l'amendement n° 4 était adopté, cette faculté n'existerait plus. Que faire alors lorsqu'un meurtre est commis, que le procureur ouvre une information et requiert une mesure urgente et que l'on ne peut joindre utilement le président du tribunal pour la désignation de la chambre compétente ?

Quant à l'article D. 30 du code de procédure pénale, il est intervenu à une période où l'on considérait que les modalités relatives à la désignation des juges constituaient de simples formalités administratives qui ne pouvaient être soulevées par les parties et encore moins donner lieu à des nullités de procédure. Mais, depuis quelques années, la Cour de cassation considère que les règles relatives à la désignation des juges compétents constituent des dispositions substantielles puisqu'elles concernent l'organisation de la justice et intéressent les droits de la défense. En matière de procédure pénale, il est donc apparu préférable que ces règles relèvent désormais de la loi et non pas du décret.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Compte tenu des explications données par M. le garde des sceaux, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 4 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. - L'article 84 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa, les mots : "du juge d'instruction au profit d'un autre juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "de la chambre d'instruction au profit d'une autre chambre d'instruction".

« 2° Au troisième alinéa, les mots : "le président, ainsi qu'il est dit à l'article précédent" sont remplacés par les mots : "la chambre d'instruction" et les mots : "du juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "du membre de la chambre".

« 3° Au quatrième alinéa, les mots : "tout juge d'instruction peut suppléer un autre juge d'instruction du même tribunal, à charge par lui" sont remplacés par les mots : "toute chambre d'instruction peut suppléer une autre chambre d'instruction du même tribunal, à charge par elle".

« 4° Il est ajouté un cinquième alinéa ainsi rédigé :

« Tout membre de la chambre d'instruction peut, dans les mêmes circonstances, suppléer le juge chargé d'instruire l'affaire, à charge par lui d'en rendre compte à la chambre. » - (Adopté.)

L'article 12 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 13

M. le président. « Art. 13. - Le troisième alinéa de l'article 87 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« En cas de contestation, ou si elle déclare d'office irrecevable la constitution de partie civile, la chambre d'instruction statue après communication du dossier au ministère public et après avoir recueilli, s'ils le demandent, les observations de la partie civile et de son conseil. »

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

L'amendement n° 18, présenté par MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté, est ainsi rédigé :

« Dans le texte proposé pour le troisième alinéa de l'article 87 du code de procédure pénale :

« A) supprimer les mots : ", s'ils le demandent, " ;

« B) après les mots : " de son conseil ", ajouter les mots : " , ceux-ci dûment convoqués " . »

Par amendement n° 5, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose dans le texte présenté pour le troisième alinéa de l'article 87 du code de procédure pénale, après les mots : « les observations de la partie civile », de remplacer le mot : « et » par le mot : « ou ».

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

M. Charles Lederman. Il s'explique par son texte même.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 5.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. L'article 13 améliore la position de la partie civile lorsque la juridiction d'instruction statue en cas de contestation de la constitution de partie civile ou lorsqu'elle déclare d'office irrecevable cette constitution. En effet, cet article prévoit que, dans ce cas, la partie civile et son conseil, s'ils le demandent, présentent leurs observations.

L'amendement a pour objet de prévoir le cas où la partie civile n'a pas de conseil. En pratique, ce ne peut être le cas que lorsque les faits sont de nature contraventionnelle, la compétence du tribunal de police étant de droit et la partie civile n'ayant pas alors l'obligation de recourir à un avocat.

Il peut y avoir aussi le cas de l'avocat défaillant. Dans ce cas, la partie civile pourra présenter elle-même ses observations.

En ce qui concerne l'amendement n° 18 de M. Lederman, la commission des lois s'y est déclarée favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 18 et 5 ?

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit d'améliorer la situation de la partie civile, c'est-à-dire ici de la victime. Le Gouvernement accepte l'amendement n° 18 de M. Lederman et l'amendement n° 5 de la commission.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 18, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. 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'article 13, modifié.

(L'article 13 est adopté.)

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 19, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après l'article 13, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 95 du code de procédure pénale, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Lorsque le juge d'instruction procède à une perquisition au domicile professionnel d'une personne dont la profession est couverte par le secret, il doit assurer le respect absolu de ce secret, savoir :

« - nécessité pour lui de préciser très exactement la nature des pièces et des preuves qu'il recherche ;

« - manipulation des dossiers par le représentant de l'ordre professionnel de la personne objet de la perquisition excluant la possibilité pour le juge de prendre connaissance de ce qui constitue la confidence ;

« - obligation de limiter les investigations aux seuls dossiers et pièces susceptibles de receler les preuves cherchées ;

« - réaliser avec prudence la mesure de perquisition afin de ne pas causer, par une publicité malencontreuse, un dommage à l'honneur et à la réputation de la personne concernée. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Cet amendement nous paraît important pour l'exercice de professions qui sont couvertes par le secret. Récemment, en ce qui concerne les avocats, certains errements de magistrats instructeurs ont eu lieu, et il nous est apparu indispensable, dans ces conditions, de demander au Sénat d'adopter un article additionnel après l'article 13 pour les éviter.

En ce qui concerne le premier point, à savoir la « nécessité pour le juge de préciser très exactement la nature des pièces et des preuves qu'il recherche », si l'on veut couvrir réellement le secret professionnel de la personne perquisitionnée, il est indispensable que le magistrat en arrivant sur les lieux sache quelles pièces et quelles preuves il recherche et il doit le dire de façon à éviter une manipulation de tous les dossiers, ce qui empêche, en réalité, de maintenir le secret professionnel.

Ensuite, il ne faut pas qu'à l'occasion de la recherche d'une ou de plusieurs pièces nécessaires à la manifestation de la vérité dans la procédure poursuivie on procède à des investigations d'ordre général dans le local professionnel concerné.

Enfin, dans la mesure où, d'une façon générale, il faut toujours avec prudence éviter une publicité malencontreuse pour ne pas porter atteinte à l'honneur et à la réputation de la personne perquisitionnée, il faut que cette prudence soit encore plus grande lorsqu'il s'agit de professionnels connus et qui exercent une profession qui doit être considérée comme étant à l'abri de toute illégalité de la part de celui qui l'exerce.

Tels sont les motifs de notre amendement, auquel nous attachons sur le plan de l'éthique et de la déontologie une importance particulière.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Monsieur le président, nous comprenons à quelle affaire récente M. Lederman fait allusion. J'ai été personnellement très ému des conditions dans lesquelles une perquisition a été opérée dans un cabinet d'avocat dans notre pays. On sait d'ailleurs ce qu'il est advenu des conséquences de cette perquisition.

J'ai exprimé cet après-midi dans mon rapport les inquiétudes que je ressentais s'agissant de la discipline de la presse et des médias à l'égard de la réputation des citoyens en général.

Dans cette affaire, le comportement du magistrat instructeur pouvait être mis en cause. Un certain nombre d'imprudences ont été commises. Peut-être faudra-t-il bientôt prendre une disposition législative appropriée à cet égard.

Je voudrais toutefois rappeler au Sénat qu'il est saisi aujourd'hui d'un projet de loi qui tend à organiser et à répartir de façon différente les compétences en ce qui concerne l'institution de l'instruction pénale. Nous ne discutons pas des modalités de l'exercice des compétences à travers les moyens donnés au magistrat instructeur pour rechercher la vérité.

Par conséquent, quel que soit le bien-fondé des observations de notre collègue M. Lederman, il ne paraît pas possible de retenir un tel amendement dans le cadre de ce projet de loi. C'est pourquoi la commission des lois propose le rejet de cet amendement.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement partage la position de la commission des lois.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Articles 14 à 16

M. le président. « Art. 14. - I. - Le premier alinéa de l'article 122 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Le juge d'instruction peut décerner mandat de comparution ou d'amener ; la chambre et le juge d'instruction peuvent décerner mandat d'arrêt ; la chambre d'instruction et, dans les cas prévus par les cinquième et neuvième alinéas de l'article 145, le juge d'instruction peuvent décerner mandat de dépôt.

« II. - Au quatrième alinéa du même article, les mots : " le juge " sont remplacés par les mots : " la chambre ou le juge d'instruction ". - (Adopté.)

« Art. 15. - Dans le dernier alinéa de l'article 123 du code de procédure pénale, les mots : " le juge d'instruction " sont remplacés par les mots : " la chambre d'instruction ou le juge d'instruction ". - (Adopté.)

« Art. 16. - I. - Au premier alinéa de l'article 135 du code de procédure pénale, les mots : " le juge d'instruction " sont remplacés par les mots : " la chambre d'instruction ou, dans les cas prévus par les cinquième et neuvième alinéas de l'article 145, le juge d'instruction ".

« II. - Au deuxième alinéa du même article, les mots : " de l'ordonnance prévue à l'article 145 " sont remplacés par les mots : " de la décision ou de l'ordonnance prévue par l'article 145 ". » - (Adopté.)

Article 17

M. le président. « Art. 17. - Au troisième alinéa de l'article 140 du code de procédure pénale, les mots : " quinze jours " sont remplacés par les mots : " vingt jours ". »

Par amendement n° 6, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. A l'article 140 du code de procédure pénale, prévoit le texte du projet de loi, les mots « quinze jours » sont remplacés par les mots « vingt jours ». L'Assemblée nationale, en première lecture, a retenu le délai de « vingt jours. »

La commission des lois propose de supprimer cet article, c'est-à-dire de revenir à la rédaction actuelle.

En modifiant l'article 140 du code de procédure pénale, l'article 17 du projet allonge de quinze à vingt jours le délai imparti à la Cour de cassation pour statuer sur une demande de mainlevée du contrôle judiciaire lorsqu'elle est saisie directement par l'inculpé, faute pour le juge d'instruction d'avoir statué dans les délais prescrits.

L'objet de la réforme est ici de mettre en harmonie le dernier alinéa de l'article 140 du code de procédure pénale avec l'article 148-2 du même code, qui édicte que les juridictions du second degré disposeront d'un délai de vingt jours pour se prononcer sur les demandes de mises en liberté ou de mainlevée du contrôle judiciaire.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

Cette disposition a déjà été adoptée par le Sénat, à la demande du Gouvernement, lors de l'examen en première lecture du projet de loi portant diverses modifications du code de procédure pénale.

Il vous est proposé, en conséquence, de supprimer cet article, qui fait l'objet d'une autre navette.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement accepte cet amendement.

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. En conséquence, l'article 17 est supprimé.

Article 18

M. le président. « Art. 18. - Le premier alinéa de l'article 141-2 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Si l'inculpé se soustrait volontairement aux obligations du contrôle judiciaire, le juge d'instruction, quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement encourue, pourra décerner à son encontre mandat d'arrêt ou procéder comme il est dit à l'article 145 en vue de son placement en détention provisoire. » - (Adopté.)

Article 19

M. le président. « Art. 19. - L'article 145 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa, le mot : " ordonnance " est remplacé par les mots : " décision ou ordonnance ".

« 2° Au deuxième alinéa, les mots : " il est prescrit par mandat, sans ordonnance préalable " sont remplacés par les mots : " il résulte de la seule décision de placement sous mandat de dépôt ".

« 3° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« En toute matière, lorsqu'un placement en détention est requis par le procureur de la République ou envisagé par le juge d'instruction, celui-ci informe l'inculpé qu'il a droit à l'assistance d'un conseil de son choix ou commis d'office. Il l'avise de son droit de disposer d'un délai pour préparer sa défense. Il avertit également l'inculpé qu'il ne peut être placé en détention provisoire que par la chambre d'instruction. Toutefois l'inculpé, s'il est assisté d'un conseil, peut, en présence de celui-ci, demander que le juge d'instruction statue sur-le-champ ; le juge lui en donne acte. ».

« 4° Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :

« La décision est rendue, selon le cas, par la chambre ou le juge d'instruction ; cette juridiction statue après un débat contradictoire au cours duquel elle entend les réquisitions du ministère public, puis les observations de l'inculpé et, le cas échéant, celles de son conseil. ».

« 5° Au sixième alinéa, les mots : " le juge d'instruction ne peut ordonner " sont remplacés par les mots : " la chambre d'instruction ne peut décider ".

« 6° Le septième alinéa est ainsi rédigé :

« Dans ce cas elle peut, au moyen d'une décision non susceptible d'appel qui constate qu'un délai a été sollicité, prescrire une incarcération provisoire. L'inculpé doit être présenté à nouveau au plus tard le quatrième jour ouvrable suivant ; que celui-ci soit ou non assisté d'un conseil, la chambre d'instruction procède comme il est dit aux quatrième et cinquième alinéas. Si l'inculpé n'est pas présenté dans le délai prescrit ou si la chambre ne décide pas de le placer en détention provisoire, celui-ci est mis d'office en liberté. ».

« 7° Supprimé.

« 8° Après le septième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'elle statue en application du présent article, la chambre d'instruction peut toujours décider de placer l'inculpé sous contrôle judiciaire.

« Dans le cas où un placement en détention est requis par le procureur de la République ou envisagé par le juge d'instruction, si l'inculpé n'a pas demandé que ce magistrat statue sur-le-champ et si la réunion de la chambre d'instruction est impossible le jour même, le juge d'instruction, faisant application des dispositions des troisième et quatrième alinéas, statue sur les réquisitions écrites ou orales du ministère public après avoir recueilli les observations éventuelles de l'inculpé ou de son avocat. Il peut prescrire une incarcération provisoire par une ordonnance constatant l'impossibilité de réunir la chambre d'instruction ; il ne peut être interjeté appel de cette ordonnance qu'en même temps que de la décision de placement en détention provisoire rendue, le cas échéant, par la chambre d'instruction. L'inculpé doit être présenté devant la chambre d'instruction au plus tard le quatrième jour ouvrable suivant, à défaut de quoi il est mis d'office en liberté. »

Par amendement n° 16, Mme Le Bellegou-Béguin, MM. Ciccolini, Authié, Tailhades, Charasse, Darras, Geoffroy, Leccia, Méric, Duffaut, Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après le 1° de cet article, un 1° bis ainsi rédigé :

« Le premier alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale est complété comme suit :

« Cette décision ou ordonnance est rendue par la chambre d'instruction qui statue en audience publique, sauf volonté contraire de l'inculpé, après un débat contradictoire au cours duquel elle entend d'abord les réquisitions du ministère public, puis les observations de l'inculpé et celles de son conseil. »

La parole est à M. Darras.

M. Michel Darras. Ces dispositions ont pour objet de rappeler que c'est à l'accusation de rapporter la preuve des faits qui sont susceptibles d'entraîner l'incrimination, d'où l'ordre des interventions devant la chambre d'instruction.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Que l'audience soit publique ou non, il est bien évident que la chambre d'instruction sera composée de magistrats connaissant parfaitement le principe selon lequel il appartient au ministère public de rapporter la preuve des faits qui sont imputés à un citoyen. La commission des lois ne voit pas en quoi le fait que l'audience soit publique pourrait en quelque sorte constituer un rappel de cette obligation.

En revanche, la commission des lois a considéré qu'un tel débat, au cours d'une audience publique, donnerait une occasion de plus aux médias de s'emparer d'une affaire et serait probablement de nature à créer des polémiques. Qu'on le veuille ou non, une audience publique évoquant un problème de liberté provisoire ou de détention préventive donnera lieu à des discussions sur le fond de l'affaire.

Le secret de l'instruction posée par l'article 11 du code de procédure pénale trouve là une dérogation qu'il n'a pas paru souhaitable à la commission des lois d'accepter. C'est pourquoi elle vous demande le rejet de l'amendement.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. S'agissant de la nécessité pour l'accusation de rapporter la preuve des faits, le texte tel qu'il existe me paraît suffisant.

A propos de l'adjonction qui concerne le débat en audience publique pour le placement en détention provisoire, je ne crois pas que le problème de la publicité de l'instruction puisse être envisagé sous cet angle. On imagine comment la publicité des débats sur la détention provisoire pourrait se retourner contre les intérêts de l'inculpé ou de la victime ; je pense par exemple à la victime d'un viol. En outre, il peut paraître indispensable au ministère public que le secret de l'instruction soit garanti à ce stade de la procédure.

De toute manière, le problème posé est celui du secret en tant que tel. Or, la présente réforme concerne les structures de l'instruction et non les règles relatives au secret de l'instruction.

M. Michel Darras. Je demande la parole.

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

M. Michel Darras. Convaincus par les observations de M. le rapporteur et de M. le garde des sceaux, nous retirons cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 16 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 19.

(L'article 19 est adopté.)

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 13, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après l'article 19, 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. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Lors de mon intervention dans la discussion générale, j'ai indiqué que nous avons récemment évoqué ce problème. Si nous présentons à nouveau un amendement tendant aux mêmes fins, c'est en raison de l'urgence et de l'importance des problèmes posés.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Avant d'exposer l'avis de la commission, je souhaiterais entendre M. le garde des sceaux.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je connais l'importance, bien justifiée, que M. Lederman attache à la question de la détention provisoire des mineurs. Comme je l'ai déjà dit, nous partageons tous ce sentiment.

Dans ce domaine, au cours des trois dernières années, nous sommes parvenus non seulement à stabiliser, mais à réduire le nombre de placements en détention provisoire. Cela est essentiellement dû au recours aux permanences éducatives qui permettent aux magistrats instructeurs de prendre des mesures autres que la détention provisoire en meilleure connaissance et de la personnalité de l'inculpé et des solutions alternatives qui sont offertes.

Je vous rappelle que dans le cadre du projet de loi relatif à la simplification des procédures, les permanences éducatives seront généralisées à toutes les juridictions pour mineurs ; cela constituera un progrès sensible qui nous permettra d'aller plus avant dans la limitation de la pratique de la détention provisoire.

J'ai par ailleurs indiqué que la réforme de l'instruction doit être étendue aux juridictions pour mineurs et que, compte tenu de la spécificité du traitement pénal des mineurs, le projet de loi concernant ces chambres d'instruction pour mineurs sera déposé devant le Parlement dans le courant de la session. Le délai avant la mise en vigueur de la réforme sera très largement suffisant pour permettre l'harmonisation des deux textes.

Telles sont les raisons pour lesquelles, en l'état, le Gouvernement est défavorable à cet amendement n° 13.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Défavorable également, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'article 20 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Articles 21 et 22

M. le président. « Art. 21. - A l'article 148-4 du code de procédure pénale, les mots : "le juge d'instruction ou le magistrat par lui délégué" et "l'ordonnance" sont respectivement remplacés par les mots : "la chambre ou le juge d'instruction" et "la décision ou l'ordonnance". - *(Adopté.)*

« Art. 22. - A l'article 148-5 du code de procédure pénale, les mots : "la juridiction d'instruction ou de jugement peut" sont remplacés par les mots : "le juge d'instruction, la chambre d'accusation ou la formation de jugement peuvent". » - *(Adopté.)*

L'article 23 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Articles 24 et 25

M. le président. « Art. 24. - L'article 171 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :

« S'il apparaît qu'un acte de l'information est frappé de nullité, la chambre d'instruction saisit la chambre d'accusation... *(le reste sans changement.)*

« 2° Au deuxième alinéa, les mots : "du juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "de la chambre d'instruction". - *(Adopté.)*

« Art. 25. - L'intitulé de la section XI du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code de procédure pénale est ainsi rédigé : "Des ordonnances et décisions de règlement". » - *(Adopté.)*

L'article 26 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 27

M. le président. « Art. 27. - Il est inséré, après l'article 175 du code de procédure pénale, les articles 175-1, 175-2 et 175-3 ainsi rédigés :

« Art. 175-1. - La décision de règlement est rendue par la chambre d'instruction lorsque le procureur de la République ou l'une des parties en fait la demande dans un délai de dix jours. Ce délai court, pour le procureur de la République, à compter de la communication du dossier et, pour les parties, à compter de la notification de l'ordonnance. Les conseils des parties peuvent consulter le dossier.

« Art. 175-2. - Lorsque la chambre d'instruction a désigné plusieurs juges d'instruction pour conduire l'information, elle rend elle-même la décision de règlement.

« Art. 175-3. - La chambre d'instruction peut, toutes les fois que le règlement relève de sa compétence et qu'elle estime que des investigations complémentaires sont nécessaires, commettre à cet effet l'un de ses membres avant de prendre sa décision. »

Par amendement n° 20, MM. Lederman, Eberhard et les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans la deuxième phrase du texte présenté pour l'article 175-1 du code de procédure pénale, après les mots : « de l'ordonnance », d'ajouter les mots : « de soit communiqué ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Il s'agit simplement d'un amendement rédactionnel.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. M. Lederman a raison.

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 au voix l'amendement n° 20, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 27, ainsi modifié.

(L'article 27 est adopté.)

Article 28 à 30

M. le président. « Art. 28. - Aux articles 176 et 177 du code de procédure pénale, les mots : "le juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "la juridiction compétente" et à l'article 177, les mots : "il déclare" et : "il liquide" sont remplacés respectivement par les mots : "elle déclare" et : "elle liquide". - (Adopté.)

« Art. 29. - L'article 178 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 178. - La juridiction compétente, si elle estime qu'il existe à l'égard de l'inculpé des charges suffisantes, prononce le renvoi de l'affaire devant le tribunal de police lorsqu'il s'agit de faits de nature contraventionnelle. - (Adopté.)

« Art. 30. - I. - Le premier alinéa de l'article 179 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La juridiction compétente, si elle estime qu'il existe à l'égard de l'inculpé des charges suffisantes, prononce le renvoi de l'affaire devant le tribunal correctionnel lorsqu'il s'agit de faits de nature délictuelle.

« II. - Aux deuxième, troisième et quatrième alinéas du même article, le mot : "ordonnance" est remplacé par les mots : "ordonnance ou décision". » - (Adopté.)

Article 31

M. le président. « Art. 31. - Au premier alinéa de l'article 180 du code de procédure pénale, les mots : "le juge d'instruction" et : "son ordonnance" sont remplacés respectivement par les mots : "l'autorité compétente" et : "son ordonnance ou sa décision". »

Par amendement n° 7, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose, dans cet article, de remplacer les mots : « l'autorité », par les mots : « la juridiction ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel. La commission estime que le mot « autorité » ne convient pas dès lors qu'il s'agit plus spécifiquement d'une « juridiction ».

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Le Gouvernement est favorable à cet amendement, mais pour plus de précision, il souhaiterait que l'on parle de « juridiction d'instruction ».

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. La commission des lois accepte de rectifier l'amendement n° 7 en ce sens.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 7 rectifié, présenté par M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, et tendant, dans cet article 31, à remplacer les mots : « l'autorité », par les mots : « la juridiction d'instruction ».

Je vais mettre aux voix cet amendement n° 7 rectifié.

M. François Collet. Je demande la parole.

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

M. François Collet. Monsieur le président, je me demande si l'adjonction des mots « la juridiction d'instruction » s'harmonise bien avec le mot « compétente » qui demeure dans le texte. Le terme « compétente » semble superflu.

M. Charles Lederman. Superflu et ambigu !

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Il n'y a pas antinomie entre les notions de juridiction compétente et de juridiction d'instruction. Au contraire, nous précisons ainsi que la juridiction compétente est la juridiction d'instruction.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 31, ainsi modifié.

(L'article 31 est adopté.)

Article 32

M. le président. « Art. 32. - Le premier alinéa de l'article 181 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La juridiction compétente, si elle estime qu'il existe à l'égard de l'inculpé des charges suffisantes et lorsqu'il s'agit de faits de nature criminelle, décide que le dossier de la procédure et un état des pièces servant à conviction soient transmis sans délai par le procureur de la République au procureur général près la cour d'appel, pour être procédé ainsi qu'il est dit au chapitre de la chambre d'accusation. » - (Adopté.)

Article 33

M. le président. « Art. 33. - A l'article 182 du code de procédure pénale, les mots : "ordonnances" et : "le juge d'instruction est saisi" sont remplacés respectivement par les mots : "ordonnances ou décisions" et : "l'autorité compétente est saisie". »

Par amendement n° 8 rectifié, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose, dans cet article, de remplacer les mots : « l'autorité », par les mots : « la juridiction d'instruction ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. C'est la même situation que précédemment.

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° 8 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 33, ainsi modifié.

(L'article 33 est adopté.)

Articles 34 à 37

M. le président. « Art. 34. - L'intitulé de la section XII du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code de procédure pénale est ainsi rédigé : " De l'appel des décisions de la chambre d'instruction et des ordonnances du juge d'instruction ". - *(Adopté.)*

« Art. 35. - L'article 185 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa, les mots : " de toute ordonnance du juge d'instruction " sont remplacés par les mots : " de toute décision ou ordonnance ".

« 2° *Supprimé.*

« 3° Au troisième alinéa, les mots : " l'ordonnance du juge d'instruction " sont remplacés par les mots : " la décision ou l'ordonnance ". - *(Adopté.)*

« Art. 36. - L'article 186 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Le droit d'appel appartient à l'inculpé contre les décisions ou ordonnances prévues par les articles 87, 140, 145, premier et neuvième alinéas, 145-1, 148 et 179, troisième alinéa.

« 2° Au deuxième alinéa, les mots : " des ordonnances de non-informer, de non-lieu et des ordonnances faisant grief à ses intérêts civils " sont remplacés par les mots : " des ordonnances ou décisions de non-informer ou de non-lieu et de celles faisant grief à ses intérêts civils ".

« 3° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« L'inculpé et la partie civile peuvent aussi interjeter appel de la décision par laquelle la chambre a, d'office ou sur déclatoire, statué sur sa compétence.

« 4° et 5°. - *Supprimés.*

« 6° Au dernier alinéa, les mots : " d'une ordonnance non visée " sont remplacés par les mots : " d'une décision ou d'une ordonnance non visée ". - *(Adopté.)*

« Art. 37. - L'article 187 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 187. - Lorsqu'il est interjeté appel d'une ordonnance ou d'une décision autre que de règlement, le juge d'instruction poursuit son information, sauf décision contraire de la chambre d'accusation. » - *(Adopté.)*

Article 38

M. le président. « Art. 38. - L'article 207 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa, le mot : " ordonnance " est remplacé par les mots : " décision ou ordonnance " et la référence au " juge d'instruction " est remplacée par la référence à la " chambre d'instruction ".

« 2° Au deuxième alinéa, les mots : " une ordonnance du juge d'instruction " et les mots : " au juge d'instruction ou à tel autre " sont remplacés respectivement par les mots : " une décision de la chambre d'instruction ou une ordonnance du juge d'instruction " et " à la chambre d'instruction ou à telle autre ".

« 3° Au troisième alinéa, les mots : " l'ordonnance du juge d'instruction " sont remplacés par les mots : " la décision de la chambre d'instruction ou l'ordonnance du juge d'instruction ". »

Par amendement n° 22, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de remplacer le deuxième alinéa (1°) de cet article par les dispositions suivantes :

« 1° Le premier alinéa est rédigé ainsi qu'il suit :

« Lorsque la chambre d'accusation a statué sur l'appel relevé contre une décision de la chambre d'instruction ou une ordonnance du juge d'instruction en matière de détention provisoire, soit qu'elle ait confirmé la décision ou l'ordonnance, soit que, l'infirmité, elle ait ordonné une mise en liberté ou maintenu en détention ou décerné

un mandat de dépôt ou d'arrêt, le procureur général fait sans délai retour du dossier à la chambre d'instruction après avoir assuré l'exécution de l'arrêt. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Il s'agit de remédier à une imperfection de rédaction qui figure dans le texte proposé pour le premier alinéa de l'article 207 du code de procédure pénale. Celui-ci a trait aux attributions de la chambre d'accusation et évoque les ordonnances de la chambre d'instruction, ce qui est contraire à la réforme qui prévoit que les chambres d'instruction prendront des décisions. Il s'agit d'un problème de vocabulaire important : la chambre d'accusation rend des arrêts ; les chambres d'instruction prendront des décisions. Le moment est venu de bien préciser les choses. Telle est la raison d'être de cet amendement.

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° 22, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 38, ainsi modifié.

(L'article 38 est adopté.)

Articles 39 à 42

M. le président. « Art. 39. - Le premier alinéa de l'article 213 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Si la chambre d'accusation estime qu'il existe à l'égard de l'inculpé des charges suffisantes, elle prononce le renvoi de l'affaire soit devant le tribunal correctionnel lorsqu'il s'agit de faits de nature délictuelle, soit devant le tribunal de police lorsqu'il s'agit de faits de nature contraventionnelle. - *(Adopté.)*

« Art. 40. - I. - Le premier alinéa de l'article 214 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« La chambre d'accusation, si elle estime qu'il existe à l'égard des inculpés des charges suffisantes et lorsqu'il s'agit de faits de nature criminelle, prononce la mise en accusation devant la cour d'assises.

« II. - Au dernier alinéa du même article, le mot : " ordonnance " est remplacé par les mots : " ordonnance ou décision ". - *(Adopté.)*

« Art. 41. - L'intitulé de la section II du chapitre II du titre III du livre I^{er} du code de procédure pénale est ainsi rédigé : " Attributions propres du président de la chambre d'accusation ". - *(Adopté.)*

« Art. 42. - L'article 219 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Au premier alinéa, les mots : " pouvoirs " et " définis " sont remplacés respectivement par les mots : " attributions " et " définies ".

« 2° Au deuxième alinéa, les mots : " pouvoirs " et " attribués " sont remplacés respectivement par les mots : " attributions " et " conférées ".

« 3° Au troisième alinéa, le mot : " pouvoirs " est remplacé par le mot : " attributions " et la dernière phrase est supprimée. » - *(Adopté.)*

Article 43

M. le président. « Art. 43. - L'article 221 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 221. - Chaque chambre d'instruction adresse au président de la chambre d'accusation et au procureur général l'état trimestriel des affaires en cours dans lesquelles sont impliqués des inculpés détenus provisoirement. »

Par amendement n° 9, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour l'article 221 du code de procédure pénale :

« Art. 221. - Chaque chambre d'instruction adresse au président de la chambre d'accusation et au procureur général un état trimestriel de toutes les affaires en cours, portant mention, pour chacune des affaires, de la date du dernier acte d'information exécuté.

« Les affaires dans lesquelles sont impliqués des inculpés détenus provisoirement figurent sur un état spécial. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Actuellement, les juges d'instruction doivent communiquer un état trimestriel des affaires en cours au président de la chambre d'accusation. Les affaires dans lesquelles sont impliqués des inculpés détenus provisoirement figurent sur un état spécial. Le projet de loi n'impose plus à la juridiction d'instruction que la seule transmission de cet état spécial.

Cette limitation qui paraît excessive conduit à réduire le rôle du président de la chambre d'accusation. En outre, les juges d'instruction interrogés ont jugé regrettable cette limitation dans le cadre des relations qu'ils entretiennent avec la chambre d'accusation.

Cet amendement vise donc à maintenir l'obligation de transmission d'un état où figurent la totalité des affaires en cours et pas seulement celles où sont impliqués les inculpés détenus provisoirement. Toutefois, pour cette dernière catégorie, un état spécial sera transmis comme c'est également le cas à l'heure actuelle.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il existe une raison très précise à la distinction qui a été faite par le Gouvernement au regard de la situation actuelle. En effet, pourquoi, aujourd'hui, adresse-t-on un état des informations au président de la chambre d'accusation ? On le fait parce que l'article 220 du code de procédure pénale oblige le président de la chambre d'accusation à s'assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel et à vérifier que les procédures ne subissent pas de retards injustifiés.

Avec le projet de loi, ce pouvoir de contrôle est transféré à la chambre d'instruction parce que c'est elle qui doit veiller, aux termes de l'article 3 qui a été adopté, au bon déroulement de l'information. C'est la raison pour laquelle – et je ne crois pas que la commission des lois s'y oppose – nous demandons la suppression de l'article 220 du code de procédure pénale. C'est la chambre d'instruction elle-même qui assurera le contrôle du déroulement de chaque instruction.

A partir du moment où l'article 220 est supprimé, à quoi bon demander aux chambres d'instruction d'adresser au président de la chambre d'accusation des états dont, à la vérité, il ne saura que faire ; cela ne servirait qu'à surcharger inutilement aussi bien les juges d'instruction que les greffiers. En revanche, les dispositions spécifiques à la détention provisoire sont conservées ; on maintient, en effet, les articles 222 et 223 du code de procédure pénale concernant les responsabilités particulières du président de la chambre d'accusation à propos de la vérification de la situation des inculpés en état de détention provisoire et la visite des maisons d'arrêt du ressort. Voilà pourquoi nous conservons l'état trimestriel des affaires dans lesquelles des inculpés sont détenus. Mais quand il n'y a pas de détenus, il n'y a pas de raison que la chambre d'accusation assure le contrôle et que le président dispose d'un relevé trimestriel des affaires.

M. Rudloff a émis le vœu que l'on n'ajoute pas au formalisme. En l'espèce, nous avons précisément une occasion de réduire un formalisme qui, désormais, se révélera inutile.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. J'ai bien entendu les propos de M. le garde des sceaux. Le projet de loi tend à donner à la juridiction d'instruction une physionomie nouvelle. Le juge d'instruction demeure et la chambre d'instruction joue un rôle nouveau.

Quant à la chambre d'accusation, elle conserve ses prérogatives telles qu'elles sont définies par la loi. La réforme dont nous discutons aujourd'hui ne doit rien y changer. Ce n'est pas parce que la juridiction qui est chargée de l'instruction, qu'il s'agisse du juge ou de la chambre d'instruction, trouve aujourd'hui un style nouveau que, pour autant, la chambre d'accusation doit se voir dépouillée, en quelque sorte, d'une partie de ses prérogatives.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois a considéré qu'il fallait maintenir l'amendement qu'elle a présenté.

M. le président. Personne ne demande 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'article 43, ainsi modifié.

(L'article 43 est adopté.)

Article 44

M. le président. « Art. 44. – L'article 683 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 683. – L'instruction étant terminée, la chambre d'accusation, en l'absence de charges contre l'inculpé, dit qu'il n'y a lieu à suivre. Si elle estime qu'il existe à l'égard de l'inculpé des charges suffisantes, elle prononce le renvoi de l'affaire, soit devant un tribunal correctionnel lorsqu'il s'agit de faits de nature délictuelle, soit devant une cour d'assises lorsqu'il s'agit de faits de nature criminelle. La juridiction de jugement doit être différente de celle dans le ressort de laquelle l'inculpé ou l'accusé exerçait ses fonctions. » – (Adopté.)

Articles additionnels

M. le président. Par amendement n° 12, M. Jean-Pierre Tizon propose, après l'article 44, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. – Dans le code de procédure pénale, les mots "juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "magistrat instructeur" ;

« II. – Dans le code de procédure pénale, les mots : "juges d'instruction" sont remplacés par les mots : "magistrats instructeurs". »

L'amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Par amendement n° 14, Mme Le Bellegou-Béguin, MM. Ciccolini, Authié, Tailhades, Charasse, Darras, Geoffroy, Leccia, Méric, Duffaut, Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, après l'article 44, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa de l'article 370 du code pénal, est ajouté un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« En outre, sera puni des mêmes peines, quiconque aura sciemment publié, par quelque moyen que ce soit, le montage, réalisé avec les paroles ou l'image d'une personne susceptible d'en permettre l'identification, sans son consentement et avant que n'intervienne l'audience de la chambre d'instruction au cours de laquelle il sera statué sur l'inculpation et éventuellement la détention. »

La parole est à M. Darras.

M. Michel Darras. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ces dispositions ont pour but d'empêcher toute divulgation intempestive à défaut et dans l'attente d'un code de déontologie de la presse.

M. Jean-Marie Girault disait cet après-midi, dans son rapport verbal : « La commission des lois a été tentée d'introduire des amendements faisant barrage aux excès de certains médias. » Le groupe socialiste, pour sa part, a été plus que tenté. Il a succombé à la tentation, quitte à se voir reprocher de sortir de l'objet du texte en discussion et à risquer de se voir opposer, à la limite, l'article 48, alinéa 3, du règlement du Sénat.

Le groupe socialiste a donc déposé cet amendement pour signifier très clairement qu'à ses yeux, permettez-moi l'expression, trop c'est trop et que la liberté de la presse, si elle est un des principes constitutionnels intangibles, ne doit pas en contrebalancer d'autres, qui ne le sont pas moins.

Trop c'est trop, je le répète. C'est la commission des lois tout entière – je cite son rapport écrit – qui s'est « vivement élevée contre les abus et débordements auxquels certaines affaires récentes ont pu donner lieu : divulgation d'écrits présentant comme coupables ou innocents des personnes mêlées à des affaires faisant l'objet d'une instruction ; instructions parallèles avec auditions de témoins menées par certains médias ; sondages opérés dans l'opinion publique sur la culpabilité de tel témoin ou de tel inculpé ; étalage d'informations concernant la vie privée des témoins et même du juge d'instruction, etc. ».

Tel est, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'objet de l'amendement déposé par le groupe socialiste, toujours soucieux de la défense des droits de l'homme, de la défense des droits de l'individu en face de tous les pouvoirs, quel qu'en soit le numéro, premier, deuxième, troisième, quatrième et peut-être, demain, cinquième.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Je comprends très bien les observations formulées par notre collègue M. Darras. Cet après-midi, lors de la réunion de la commission des lois, j'ai suggéré le rejet de cet amendement non pour des raisons de fond, mais parce que le débat sur les rapports entre la presse et la justice, qui devra intervenir à un moment ou à un autre, ne trouve pas sa place dans le cadre du projet de loi qui nous réunit ce soir. L'ambition de M. Darras est tout à fait justifiée, mais ce problème devra être évoqué dans son ensemble. C'est pourquoi la commission des lois propose le rejet de l'amendement.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je comprends tout à fait l'inspiration de l'amendement déposé par M. Darras, mais quelle que soit l'importance du problème nous ne pouvons pas le résoudre dans le cadre du débat de ce soir sur la réforme du régime de l'instruction. En effet, il dépasse, de très loin, le simple stade de l'instruction pour s'étendre à l'ensemble du procès pénal, sans oublier la phase de l'enquête de police.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement rejoint l'avis défavorable émis par la commission des lois.

M. Michel Darras. Je demande la parole.

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

M. Michel Darras. Puis-je exprimer un regret, monsieur le garde des sceaux ?

Je comprenais très bien que la commission ait proposé le rejet de l'amendement. Mais, j'aurais préféré que vous, personnellement, vous me demandiez de le retirer. Vous ne l'avez pas fait ; je le retirerai tout de même.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je vous en remercie.

M. le président. L'amendement n° 14 est retiré.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 45

M. le président. « Art. 45. - Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

« I. - Aux articles 85, 86, 90, 145-1 à 147, 186-1, 205 et 663, au deuxième alinéa de l'article 682, aux articles 698, 701 et 706 à 706-2, la référence au "juge d'instruction" est remplacée par la référence à la "chambre d'instruction".

« II. - Aux articles 86 et 90, au troisième alinéa de l'article 145-1 et aux articles 706-1 et 706-2, le mot : "ordonnance" est remplacé par le mot : "décision".

« III. - A l'article 52, les mots : "compétents", "le juge d'instruction" et "celui" sont remplacés respectivement par les mots : "compétentes", "la chambre d'instruction" et "celle".

« IV. - Au premier alinéa de l'article 82, les mots : "du magistrat instructeur" sont supprimés ; au troisième alinéa du même article, les mots : "le juge d'instruction" et : "une ordonnance" sont remplacés respectivement par les mots : "la chambre ou le juge d'instruction" et : "une décision ou une ordonnance".

« V. - Aux articles 85 et 90, le mot : "compétent" est remplacé par le mot : "compétente".

« VI. - A l'article 90, le mot : "il" est remplacé par le mot : "elle".

« VII. - Au quatrième alinéa de l'article 145-1, le mot : "ordonnances" est remplacé par le mot : "décisions".

« VIII. - A l'article 146, le mot : "ordonner" est remplacé par le mot : "décider".

« IX. - A l'article 147, le mot : "ordonnée" est remplacé par le mot : "décidée".

« X. - A l'article 148, les références au "juge d'instruction" et à l'"ordonnance" sont remplacées respectivement par les références à la "chambre d'instruction" et à la "décision" ; au deuxième alinéa du même article, le mot : "il" est remplacé par le mot : "elle".

« XI. - Au premier alinéa de l'article 151, les mots : "tout juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "toute chambre d'instruction".

« XII. - Au premier alinéa de l'article 155, les mots : "aux juges d'instruction chargés" sont remplacés par les mots : "aux chambres d'instruction chargées".

« XIII. - Au premier alinéa de l'article 156, les mots : "toute juridiction d'instruction ou de jugement" sont remplacés par les mots : "tout juge d'instruction, toute chambre d'accusation ou toute juridiction de jugement".

« XIV. - A l'article 184, les mots : "ordonnances rendues par le juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "ordonnances ou décisions rendues par l'autorité compétente".

« XV. - Aux articles 188 et 189, la référence au "juge d'instruction" est remplacée par la référence à la "juridiction d'instruction".

« XVI. - Au premier alinéa de l'article 202, les mots : "l'ordonnance du juge d'instruction" et : "une ordonnance" sont remplacés respectivement par les mots : "la décision ou l'ordonnance de la chambre ou du juge d'instruction" et par les mots : "une décision ou une ordonnance".

« XVII. - Au premier alinéa de l'article 204, le mot : "ordonnance" est remplacé par les mots : "ordonnance ou décision".

« XVIII. - A l'article 206, les mots : "au même juge d'instruction ou à tel autre" sont remplacés par les mots : "à la même chambre d'instruction ou à telle autre".

« XIX. - A l'article 657, les mots : "deux juges d'instruction", "saisis" et "l'un des juges" sont remplacés respectivement par les mots : "deux chambres d'instruction", "saisies" et "l'une des chambres".

« XX. - A l'article 658, les mots : "deux juges d'instruction" sont remplacés par les mots : "deux chambres d'instruction".

« XXI. - A l'article 680, les mots : "aux dispositions de l'article 83" sont remplacés par les mots : "aux dispositions des articles 50 et 83".

« XXII. - Au premier alinéa de l'article 706-1, les mots : "lorsqu'il" et : "il avise" sont remplacés respectivement par les mots : "lorsqu'elle" et : "elle avise".

« XXIII. - Au premier alinéa de l'article 706-2, les mots : "les ordonnances" sont remplacés par les mots : "les ordonnances ou décisions".

« XXIV. - Aux articles 715 et 727, les mots : "le juge d'instruction" sont remplacés par les mots : "les membres de la chambre d'instruction". »

Par amendement n° 23, le Gouvernement propose de rédiger comme suit le paragraphe II de cet article :

« II. - Aux articles 86 et 90, au premier et troisième alinéas de l'article 145-1 et à l'article 706-1, le mot : "ordonnance", est remplacé par le mot : "décision". »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Il s'agit d'un amendement d'harmonisation.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. La commission est favorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 23, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 17, Mme Le Bellegou-Béguin, MM. Ciccolini, Authié, Tailhades, Charasse, Darras, Geoffroy, Leccia, Méric, Duffaut, Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de rédiger comme suit le paragraphe IV de l'article 45 :

« IV. - Le premier alinéa de l'article 82 est ainsi rédigé :

« A toute époque de l'information le procureur de la

République et les parties peuvent requérir du juge d'instruction tous actes utiles à la manifestation de la vérité : le procureur de la République, seul, peut requérir de la chambre ou du juge d'instruction toutes mesures de sûreté nécessaires. »

La parole est à M. Darras.

M. Michel Darras. J'espère avoir plus de chance cette fois-ci.

C'est une préoccupation d'équilibre entre l'accusation et la défense qui justifie notre amendement. Il va dans le sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui a consacré l'égalité des parties au pénal.

M. le rapporteur nous a dit en commission que cet amendement aurait été mieux placé à l'article 9. Nous n'avons pas eu le temps de le déplacer ; nous espérons que là s'arrêtent les observations du rapporteur et qu'il va pouvoir accepter notre amendement.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Cet amendement, quelle que soit sa place, est important quant au fond. Avant de me prononcer, j'aimerais donc entendre M. le garde des sceaux.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je rappelle à M. Darras que, en l'état actuel, il est toujours possible, pour toute partie, de demander au juge d'instruction tous actes qu'il estime utiles à la manifestation de la vérité. La règle est que le juge prend position à cet égard.

Ce qui me préoccupe dans l'amendement, c'est qu'il évoque des réquisitions faites par les parties au juge d'instruction. Cela entraînerait inévitablement, si l'on s'en tient à cette demande telle qu'elle est formulée, l'obligation pour le magistrat de rendre des ordonnances motivées susceptibles de recours.

Or, nous voyons très bien jusqu'où nous pourrions aller, y compris dans le cas où telle ou telle partie désirerait bloquer l'instruction. Les demandes se multipliant, les voies de recours s'exerçant jusqu'à épuisement, l'instruction risquerait, de ce fait, de se voir non seulement ralentie mais presque paralysée.

Je ne crois pas que tel soit l'esprit qui anime l'auteur de l'amendement et, cette fois-ci, monsieur Darras, je vous demanderai, après ces explications, d'envisager la possibilité de retirer votre amendement.

M. Michel Darras. Je le retire, monsieur le garde des sceaux.

M. le président. L'amendement n° 17 est retiré.

Par amendement n° 10 rectifié, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose, au paragraphe XIV de l'article 45, de remplacer les mots : « l'autorité » par les mots : « la juridiction d'instruction ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Nous retrouvons là la difficulté formelle rencontrée tout à l'heure lors de la discussion des amendements 7 et 8. Il s'agit simplement de remplacer le mot « autorité » par le mot « la juridiction d'instruction. »

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° 10 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 45, modifié.

(L'article 45 est adopté.)

Article 46

M. le président. « Art. 46. - Les trois derniers alinéas de l'article 50 du code de procédure pénale, le dernier alinéa de l'article 72 de ce code et l'article 220 du même code sont abrogés. » - (Adopté.)

Article 46 bis

M. le président. « Art. 46 bis. - I. - L'article 83 du code de procédure pénale est complété par une phrase ainsi rédigée : " Il peut, à cette fin, établir un tableau de roulement. »

« II. - Les dispositions du présent article cesseront de produire effet lors de l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 46 de la présente loi. »

Par amendement n° 11, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. Comme précédemment à propos des tableaux de roulement, l'amendement est retiré.

M. le président. L'amendement n° 11 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 46 bis.

(L'article 46 bis est adopté.)

Article 47

M. le président. « Art. 47. - Les articles 1^{er} à 46 de la présente loi entreront en vigueur le 1^{er} mars 1988. Toutefois, les dispositions relatives à la composition des chambres d'instruction seront applicables dès le 1^{er} janvier 1988. »

Par amendement n° 15, M. Rudloff propose de rédiger cet article comme suit :

« La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} mars 1988.

Toutefois, les articles 1^{er}, 2, 6, 10, 14 à 22 seront applicables à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi. »

La parole est à M. Rudloff.

M. Marcel Rudloff. Par cet amendement, je demande au Sénat de bien vouloir modifier la date d'entrée en vigueur du texte.

M. le garde des sceaux nous a expliqué, tout à l'heure, les raisons pour lesquelles, selon lui, la loi ne pouvait entrer en vigueur que le 1^{er} mars 1988. Quant à moi, je me suis expliqué sur les raisons pour lesquelles, à mon avis, il n'était pas de bonne politique législative de prolonger l'attente pendant près de trois ans. C'est pourquoi, je propose une introduction progressive des dispositions de la loi.

Le délai étant trop long, je crains, en effet, que de mauvaises habitudes ne soient prises ; je crains une certaine démobilité, je crains une réforme théorique, je crains aussi que le Gouvernement, quel qu'il soit, n'estime toujours qu'il n'est pas prêt et qu'à l'approche du 1^{er} mars 1988, un texte ne soit proposé tendant à prolonger le délai d'application de la loi.

Je propose donc, par l'amendement n° 15, de faire entrer progressivement en vigueur les dispositions en commençant, après un délai d'expiration de six mois, par celles qui sont relatives à la détention préventive. Il m'apparaît, en effet, que ces dernières ne nécessitent pas une augmentation intensive du recrutement des magistrats et que les magistrats formés grâce aux mesures nouvelles obtenues par M. le garde des sceaux à la suite du vote du budget à l'Assemblée nationale devraient largement suffire pour compléter les tribunaux dans lesquels manque un deuxième juge d'instruction.

De la sorte, à l'expiration du délai de six mois à compter de la publication de la loi, les nouvelles dispositions relatives à la détention préventive pourraient s'appliquer.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. A nouveau, la commission souhaiterait connaître d'abord l'avis de M. le garde des sceaux qui est directement concerné par l'amendement de notre collègue M. Rudloff.

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

M. Robert Badinter, garde des sceaux. Je veux d'abord dire à M. Rudloff combien j'apprécie l'impatience dont il témoigne pour l'entrée en vigueur de cette réforme ; il souhaite la voir appliquée le plus vite possible ; il rejoint sur ce point - il peut en être assuré - mon sentiment personnel.

Si je disposais d'une réserve en personnel comme il en existe dans d'autres grands corps, s'il y avait aujourd'hui des magistrats quasiment inoccupés, des effectifs en surnombre, soyez assuré, monsieur le sénateur, que je vous aurais immé-

diatement répondu oui; j'aurais même devancé votre souhait. Vous savez cependant aussi bien que moi que tel n'est pas le cas.

Patiemment, nous sommes parvenus, avec une gestion très prudente, à pourvoir les postes qui ont été créés et qui restaient vacants. Au 1^{er} janvier 1986, on n'en comptera tout au plus qu'une quarantaine. Nous sommes donc en situation de plein emploi; de magistrats en surnombre, d'effectifs en réserve, nous n'en avons point.

• Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme, même limitée au seul contentieux de la détention, représenterait une application à 70 ou 75 p. 100 de la réforme; on mesure la surcharge que cela entraîne pour les juridictions.

Nous ne pouvons pas mettre en œuvre, avec les moyens dont nous disposons, cette réforme à 75 p. 100, dans un délai de six mois.

J'ai indiqué qu'il fallait procéder au recrutement et à la formation de 150 magistrats. Ce chiffre est suffisant, nous l'avons calculé de façon très précise. Néanmoins, ce recrutement et cette formation sont indiscutablement nécessaires.

Procéder à un recrutement par voie d'annonces publiques dans les journaux, suivi d'une formation rapide, n'est pas de bonne méthode. Elle ne donne pas de bons résultats dans nos juridictions; en outre, elle peut compromettre les intérêts du justiciable. De toute façon, il convient de sauvegarder la qualité éminente de nos magistrats.

Vous suivre dans la voie que vous proposez aboutirait pratiquement à écraser précisément les petites juridictions qui ne pourraient pas faire face à une telle situation.

Les délais que j'ai demandés sont donc nécessaires pour assurer le recrutement et la formation des magistrats. J'ai déjà dit devant la Haute Assemblée que je n'imposerais jamais à la magistrature une réforme que nous n'aurions pas les moyens d'assumer en effectifs. Ce n'est donc pas à l'occasion d'une réforme de cette importance que j'infirmes mon propos. Cela ne serait de l'intérêt ni du justiciable, ni de la justice, ni du juge d'instruction.

C'est la raison pour laquelle, comprenant et appréciant votre impatience, je ne puis, toutefois, y souscrire et je m'oppose à votre amendement.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. En vérité, la commission des lois a présumé les arguments que M. le garde des sceaux opposerait à l'amendement de M. Rudloff. C'est pourquoi elle a décidé, en commission, de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole.

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

M. Marcel Rudloff. M. le garde des sceaux ne m'a pas totalement convaincu. Je reste persuadé qu'il était possible, dans un délai relativement court, de nommer dans les petits tribunaux, qui manquent de juges d'instruction pour former la chambre d'instruction, les juges nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau système, au moins pour ce qui concerne la détention préventive.

Mais je ne veux être ni plus royaliste que le roi, ni plus réformiste que le promoteur de la réforme, M. le garde des sceaux. Ce n'est pas par pure impatience que je proposais cet amendement, mais dans un souci de crédibilité de la réforme proposée. Je persiste à craindre que, pendant le délai de trois ans qui est prévu, cette réforme, en fait, n'entrera pas en application et finalement restera lettre morte. C'est dans cet esprit et ayant clairement exprimé mon sentiment que je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 15 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 47.

(L'article 47 est adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. de Cuttoli, pour explication de vote.

M. Charles de Cuttoli. Monsieur le garde des sceaux, vous avez déclaré tout à l'heure que la réforme de l'instruction était nécessaire; M. le rapporteur l'avait dit avant vous et tous les intervenants l'ont répété. Le groupe du R.P.R. que je représente en est profondément convaincu. Qui d'ailleurs, parmi nous, ne pourrait être parfaitement satisfait de voir augmenter des garanties, de voir moderniser et rationaliser les investigations pénales ?

C'est dans ces conditions que mon groupe ne votera pas, monsieur le garde des sceaux, contre votre projet, mais s'abstiendra car il émet un certain nombre de réserves.

Nous ne voulons pas donner à ce débat plus d'ampleur qu'il n'en a. Nous ne voulons pas en faire le thème essentiel d'une réforme judiciaire. Mais nous considérons que cette réforme n'est pas suffisamment mûrie et complète.

Tout d'abord, elle n'est pas suffisamment mûrie car, bien que ce projet de loi n'ait pas été déclaré d'urgence, nous avons été frappés par la célérité que le Gouvernement a mis à le présenter au Parlement. D'après certaines informations, les avis auraient été loin d'être unanimes dans la magistrature. Le tribunal de grande instance de Paris, l'association des juges d'instruction, l'union nationale de la magistrature n'auraient pas approuvé ou auraient approuvé mais non sans de sérieuses réserves votre avant-projet de loi.

Nous nous sommes interrogés sur une telle hâte qui nous a paru préjudiciable à une réforme approfondie de l'instruction, d'autant plus qu'elle n'entrera en vigueur que dans deux ans et demi et que, voilà à peine un an, monsieur le garde des sceaux, vous présentiez et faisiez voter avec succès la loi du 9 juillet 1984 qui offrait des garanties supplémentaires en matière de placement en détention provisoire. Or, nous n'avions pas trouvé dans cette loi, ni dans son exposé des motifs, ni dans les débats auxquels elle a donné lieu, la moindre trace du présent projet de loi qui, par conséquent, nous paraît être d'une conception relativement récente.

Nous nous abstiendrons également car cette réforme nous paraît incomplète. L'avant-projet gouvernemental donnait une entière compétence à la future chambre d'instruction s'agissant tant de la mise en détention provisoire que de la clôture de l'information, un acte particulièrement important puisqu'il décide ou non du renvoi devant une juridiction de répression.

Devant les difficultés que vous nous aviez exposées, monsieur le garde des sceaux, le projet a dû être modifié. L'inculpé pourra désormais choisir - c'est cette option que nous contestons - entre le juge et la chambre d'instruction pour savoir qui le placera en détention provisoire. Or, récuser le juge d'instruction, qu'on le veuille ou non, qu'un avocat soit ou non présent à ce moment, est une marque de défiance. Bien peu d'inculpés donc s'y risqueront, nous semble-t-il, vis-à-vis du magistrat qui aura même, sous le contrôle de la chambre d'instruction, la direction de l'instruction contre lui.

D'ailleurs, d'après les prévisions qui nous ont été communiquées, il apparaît que 75 p. 100 des mises en détention provisoire seront décidées par le juge d'instruction seul sur option de l'inculpé. Les clôtures de l'information, quant à elles, sont évaluées à 92 p. 100.

Nous ne voyons pas, dans ces statistiques et dans ces chiffres, l'efficacité et la modernisation qui ont été si souvent invoquées au cours de ce débat.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez rappelé avec insistance la solitude du juge d'instruction. J'admire la beauté de l'expression mais je me méfie de son romantisme. Le juge d'instruction est entouré des magistrats du parquet, des avocats de la défense et de la partie civile, des experts et des contre-experts qu'il peut désigner; il dispose des commissions rogatoires et de tous les moyens d'investigation qu'il peut ordonner; il est contrôlé par la chambre d'accusation de la cour d'appel. Dans ces conditions est-il vraiment un homme seul et sans moyens d'appréciation? Nous ne le pensons pas, même si certaines affaires judiciaires récentes de droit commun ont été inopportunément jetées sur la place publique et ont, de ce fait, sensibilisé l'opinion.

La réforme de l'instruction, soyez-en persuadé, est ardemment voulue par le groupe du R.P.R.; elle ne l'est pas toutefois dans la forme proposée. Telle est la raison profonde de notre abstention.

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.)

8

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Fernand Lefort, René Martin, Pierre Gamboa, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Luc Bécart, Serge Boucheny, Jacques Eberhard, Jean Garcia, Bernard-Michel Hugo, Charles Lederman, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Mme Monique Midy, M. Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Ivan Renar, Marcel Rosette, Guy Schmaus, Paul Souffrin, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi en vue de rétablir le rapport constant entre le montant des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et le traitement des fonctionnaires.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 79, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Adolphe Chauvin une proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer l'exercice d'un vrai bicamérisme.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 82, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Pierre-Christian Taittinger une proposition de loi tendant à encourager les dons d'œuvres d'art et d'objets de collection aux associations ayant pour objet la protection et l'enrichissement du patrimoine culturel.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 83 1985-1986, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires culturelles sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

9

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. René Monory, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 80 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Pasqua un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle (n° 39, 1985-1986).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 81 et distribué.

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 13 novembre 1985, à dix heures, à quinze heures et le soir :

1. - Discussion du projet de loi (n° 30, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Rapport (n° 76, 1985-1986) de M. Claude Huriet fait au nom de la commission des affaires sociales.

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.

2. - Discussion du projet de loi (n° 21, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la troisième convention A.C.P.-C.E.E. (et documents connexes), signée à Lomé le 8 décembre 1984 ; l'approbation de l'accord interne de 1985 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, fait à Bruxelles le 19 février 1985 ; l'approbation de l'accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la troisième convention A.C.P.-C.E.E.

Rapport (n° 71, 1985-1986) de M. Claude Mont fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

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, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle (n° 39, 1985-1986), est fixé à aujourd'hui, mercredi 13 novembre, à seize heures ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant modification de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 et de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 et relatif à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité (n° 20, 1985-1986) est fixé au jeudi 14 novembre à douze heures ;

3° Au projet de loi relatif à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires (urgence déclarée) (n° 307, 1984-1985), est fixé au lundi 18 novembre, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi relatif à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires (urgence déclarée) (n° 307, 1984-1985) devront être faites au service de la séance avant le mardi 19 novembre, à dix-huit heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 13 novembre 1985, à zéro heure quarante cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique
ANDRÉ BOURGEOT

ERRATA

I. - Au compte rendu intégral de la séance du 31 octobre 1985

GESTION, VALORISATION ET PROTECTION DE LA FORET

Page : 2698, 1^{re} colonne, avant le titre « article additionnel », ajouter les mots : « (L'article 37 est adopté). »

II. - Au compte rendu intégral de la séance du 5 novembre 1985

Page 2744, 1^{re} colonne, avant le titre n° 13 « ORDRE DU JOUR », insérer la rubrique suivante :

13

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE SANS DEBAT

J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Roger Lise demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer, de bien vouloir venir exposer au Sénat les mesures d'ordre économique et social que le Gouvernement entend prendre en faveur des départements d'outre-mer afin de lutter efficacement contre le chômage, pour l'amélioration du logement et la relance de l'activité économique de ces départements. (N° 151.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

En conséquence, le titre « ORDRE DU JOUR » devient le numéro 14.

QUESTIONS ORALES

Difficultés de revenu des éleveurs bovins

717. - 12 novembre 1985. - **M. Marcel Lucotte** demande à **M. le ministre de l'agriculture** comment il envisage de remédier aux difficultés de revenu des éleveurs bovins. Cette production est gravement touchée depuis plusieurs mois et les

récentes mesures d'intervention sur les carcasses entières, décidées tardivement et pour un temps limité au niveau européen, n'ont eu aucun effet pour remonter les cours. La plupart des éleveurs sont dans une situation financière grave et certains en sont réduits à emprunter pour assurer le maintien de leur activité. Cette situation est d'autant plus inquiétante que, pour nombre d'entre eux, il n'y a aucune possibilité de reconversion vers un autre type de production.

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

de la séance

du mardi 12 novembre 1985

SCRUTIN (N° 7)

Sur l'amendement n° 1 de la commission des affaires économiques tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1^{er} du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant amélioration de la concurrence.

Nombre de votants	314
Nombre des suffrages exprimés	302
Majorité absolue	152
Pour l'adoption	209
Contre	93

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.		
Michel d'Aillières	Adolphe Chauvin	Jean Huchon
Paul Alduy	Jean Chérioux	Bernard-Charles Hugo
Michel Alloncle	Auguste Chupin	(Ardèche)
Jean Amelin	Jean Cluzel	Claude Huriet
Hubert d'Andigné	Jean Colin	Roger Husson
Jean Arthuis	Henri Collard	Pierre Jeambrun
Alphonse Arzel	François Collet	Charles Jolibois
José Balarello	Henri Collette	Louis Jung
René Ballayer	Francisque Collomb	Paul Kauss
Bernard Barbier	Charles-Henri	Pierre Lacour
Jean-Paul Bataille	de Cossé-Brissac	Pierre Laffitte
Charles Beaupetit	Pierre Croze	Christian
Marc Bécam	Michel Crucis	de La Malène
Henri Belcour	Charles de Cuttoli	Jacques Larché
Paul Bénard	Etienne Dailly	Bernard Laurent
Jean Bénard	Marcel Daunay	Guy de La Verpillière
Mousseaux	Luc Dejoie	Louis Lazuech
Georges Berchet	Jean Delaneau	Henri Le Breton
Guy Besse	Jacques Delong	Jean Lecanuet
André Bettencourt	Charles Descours	Yves Le Cozannet
Jean-Pierre Blanc	Jacques Descours	Modeste Legouez
Maurice Blin	Desacres	Bernard Legrand
André Bohl	André Diligent	(Loire-Atlantique)
Roger Boileau	Franz Duboscq	Jean-François
Edouard Bonnefous	Michel Durafour	Le Grand (Manche)
Christian Bonnet	Yves Durand (Vendée)	Edouard Le Jeune
Charles Bosson	Henri Elby	(Finistère)
Jean-Marie Bouloux	Edgar Faure (Doubs)	Max Lejeune (Somme)
Amédée Bouquerel	Jean Faure (Isère)	Bernard Lemarié
Yvon Bourges	Charles Ferrant	Charles-Edmond
Raymond Bourguine	Louis de La Forest	Lenget
Philippe de Bourgoing	Marcel Fortier	Roger Lise
Raymond Bouvier	André Fosset	Georges Lombard
Jean Boyer (Isère)	Jean-Pierre Fourcade	(Finistère)
Louis Boyer (Loiret)	Philippe François	Maurice Lombard
Jacques Braconnier	Jean François-Poncet	(Côte-d'Or)
Pierre Brantus	Jean Francou	Pierre Louvot
Raymond Brun	Jacques Genton	Roland du Luart
Guy Cabanel	Alfred Gérin	Marcel Lucotte
Louis Caiveau	Michel Giraud	Jacques Machet
Michel Caldaguès	(Val-de-Marne)	Jean Madelain
Jean-Pierre Cantegrit	Jean-Marie Girault	Paul Malassagne
Pierre Carous	(Calvados)	Guy Malé
Marc Castex	Paul Girod (Aisne)	Kléber Malécot
Louis de Catuelan	Henri Goetschy	Hubert Martin
Jean Cauchon	Yves Goussebaire-	(Meurthe-et-Moselle)
Joseph Caupert	Dupin	Christian Masson
Auguste Cazalet	Adrien Gouteyron	(Ardennes)
Pierre Ceccaldi-Pavard	Paul Guillaumot	Paul Masson (Loiret)
Jean Chamant	Jacques Habert	Serge Mathieu
Jean-Paul Chambriard	Marcel Henry	Michel Maurice-
Jacques Chaumont	Rémi Herment	Bokanowski
Michel Chauty	Daniel Hoeffel	Jacques Ménard

Jean Mercier (Rhône)
Louis Mercier (Loire)
Pierre Merli
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Josy Moinet
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Dominique Pado
Sosefo Makapé
Papilio
Charles Pasqua

Bernard Pellarin
Jacques Pelletier
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Henri Portier
Roger Poudonson
Richard Pouille
Claude Prouvoyeur
Jean Puech
André Rabineau
Jean-Marie Rausch
Joseph Raybaud
Paul Robert
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiélé

Maurice Schumann
Abel Sempé
Paul Séramy
Pierre Sicard
Michel Sordel
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Louis Souvet
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
Georges Treille
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Edmond Valcin
Pierre Vallon
Albert Vecten
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin
Frédéric Wirth
Charles Zwicker

Ont voté contre

MM.		
Guy Allouche	Jacques Eberhard	Mme Monique Midy
François Autain	Léon Eeckhoutte	Louis Minetti
Germain Authié	Jules Faigt	Michel Moreigne
Pierre Bastié	Claude Fuzier	Pierre Noé
Jean-Pierre Bayle	Pierre Gamboa	Jean Ooghe
Mme Marie-Claude	Jean Garcia	Bernard Parmantier
Beauveau	Marcel Gargar	Daniel Percheron
Jean-Luc Bécart	Gérard Gaud	Mme Rolande Pertican
Noël Berrier	Jean Geoffroy	Louis Perrein
Jacques Bialski	Mme Cécile Goldet	Jean Peyrafitte
Mme Danielle	Roland Grimaldi	Maurice Pic
Bidard-Duydet	Robert Guillaume	Marc Plantegenest
Marc Bœuf	Bernard-Michel Hugo	Robert Pontillon
Charles Bonifay	(Yvelines)	Roger Quillot
Marcel Bony	Maurice Janetti	Albert Ramassamy
Serge Boucheny	Philippe Labeyrie	Mlle Irma Rapuzzi
Jacques Carat	Tony Larue	René Regnault
Michel Charasse	Robert Laucournet	Ivan Renar
William Chervy	Mme Geneviève	Roger Rinchet
Félix Ciccolini	Le Bellegou-Béguin	Marcel Rosette
Marcel Costes	Bastien Leccia	Gérard Roujas
Roland Courteau	Charles Lederman	André Rouvière
Georges Dagonia	Fernand Lefort	Guy Schmaus
Michel Darras	Louis Longequeue	Robert Schwint
Marcel Debarge	Mme Hélène Luc	Franck Sérusclat
André Delelis	Philippe Madrelle	Edouard Soldani
Gérard Delfau	Michel Manet	Paul Souffrin
Lucien Delmas	James Marson	Edgar Tailhades
Bernard Desbrière	René Martin	Raymond Tarcy
Michel Dreyfus-	(Yvelines)	Fernand Tardy
Schmidt	Jean-Pierre Masseret	Camille Vallin
Henri Duffaut	Pierre Matraja	Marcel Vidal
Jacques Durand (Tarn)	André Méric	Hector Viron

Se sont abstenus

MM. François Abadie, Jean Béranger, Stéphane Bonduel, Louis Brives, Emile Didier, Maurice Faure, François Giacobbi, André Jouany, France Lechenault, Hubert Peyou, Michel Rigou, Jean Roger.

N'a pas pris part au vote

M. Gilbert Baume.

N'ont pas pris part au vote

MM. Alain Poher, président du Sénat, et Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	314
Nombre des suffrages exprimés	302
Majorité absolue	152
Pour l'adoption	210
Contre	92

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codes	Titres	Francs	Francs	
	DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :			Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 06 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances. Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
03	Compte rendu..... 1 an	106	306	
33	Questions 1 an	106	525	
83	Table compte rendu	50	82	
93	Table questions	50	90	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 Téléphone : Renseignements : 45-75-62-31 Administration : 45-78-61-39 TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS
	DEBATS DU SENAT :			
06	Compte rendu..... 1 an	96	506	
35	Questions 1 an	96	331	
85	Table compte rendu	50	77	
95	Table questions	30	49	
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :			
07	Série ordinaire..... 1 an	654	1 503	
27	Série budgétaire 1 an	198	293	
09	DOCUMENTS DU SENAT :			
	Un an.....	654	1 489	
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Prix du numéro : 2,80 F