

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES



JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 29 mai 1996

(90^e jour de séance de la session)

Le Sénat sur Internet : <http://www.senat.fr> – Minitel : 3615 code SENATEL

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PAUL GIROD

1. **Procès-verbal** (p. 3018).
2. **Lois de financement de la sécurité sociale.** – Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi organique (p. 3018).

Article 2 (*suite*) (p. 3018)

Article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale (p. 3019)

Amendements n° 6 de la commission, 51, 55 rectifié, 56 rectifié de M. Metzinger et 32 de M. Pagès. – MM. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois; Charles Metzinger, Mme Michelle Demessine, M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. – Adoption de l'amendement n° 6, les amendements n° 51, 55 rectifié, 32 et 56 rectifié devenant sans objet.

Amendements n° 7 rectifié de la commission et 52 de M. Metzinger. – MM. le rapporteur, Metzinger, le ministre. – Adoption de l'amendement n° 7 rectifié, l'amendement n° 52 devenant sans objet.

Amendement n° 53 de M. Metzinger. – Rejet.

Amendement n° 33 de M. Pagès. – Mme Demessine, MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 8 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre, Descours. – Adoption.

Amendement n° 9 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 10 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre, Richard. – Adoption.

Amendement n° 54 rectifié de M. Metzinger. – MM. Metzinger, le rapporteur, le ministre, Descours, Richard. – Rejet.

Amendement n° 11 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale (p. 3025)

Amendements n° 12 de la commission et 57 de M. Metzinger. – MM. le rapporteur, Metzinger, le ministre. – Adoption de l'amendement n° 12, l'amendement n° 57 devenant sans objet.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale (p. 3025)

Amendement n° 13 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 14 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre, Descours, Jacques Larché, président de la commission des lois; Metzinger, Mme Demessine. – Adoption par scrutin public.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale (p. 3028)

Amendement n° 15 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre, Mme Borvo, M. Metzinger. – Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale (p. 3029)

Amendements identiques n° 16 de la commission et 34 de M. Pagès; amendement n° 58 de M. Metzinger. – M. le rapporteur, Mme Borvo, MM. Metzinger, le ministre. – Adoption des amendements n° 16 et 34 supprimant l'article du code, l'amendement n° 58 devenant sans objet.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (p. 3030)

Amendement n° 17 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 18 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre, Metzinger. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 3031)

Amendement n° 35 de M. Pagès. – Mme Borvo, MM. le rapporteur, le ministre, Metzinger. – Rejet.

Amendement n° 19 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 36 de M. Pagès. – Mme Demessine, MM. le rapporteur, le ministre, Metzinger. – Rejet.

Amendement n° 20 de la commission. – MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 3032)

Mme Michelle Demessine, MM. Charles Metzinger, Charles Descours, Philippe de Bourgoing, le président de la commission.

Adoption, par scrutin public, du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 3034)

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES VALADE

3. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 3034).

4. **Détention provisoire.** – Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3035).

Discussion générale: M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

5. **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire de Pologne** (p. 3039).

6. **Détention provisoire.** – Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3039).

Discussion générale (*suite*): MM. Georges Othily, rapporteur de la commission des lois; Jean-Patrick Courtois, Bernard Plasait, Jean-Jacques Hyst, Mme Nicole Borvo, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Cabanel, Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 3056)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN DELANEAU

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 3056)

Amendement n° 27 de M. Dreyfus-Schmidt. - MM. Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux, Fauchon. - Réserve.

Amendements n° 21 de Mme Borvo, 28 rectifié et 29 de M. Dreyfus-Schmidt. - Mme Borvo, MM. Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux, Badinter, Fauchon, Cabanel, Jacques Larché, président de la commission des lois. - Rejet des trois amendements.

Amendements n° 22 rectifié de Mme Borvo et 30 de M. Dreyfus-Schmidt. - Mme Borvo, MM. Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux, Cabanel. - Adoption de l'amendement n° 22 rectifié insérant un article additionnel, l'amendement n° 30 devant sans objet.

Article 1^{er} (p. 3065)

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

Amendements identiques n° 23 de Mme Borvo et 31 de M. Dreyfus-Schmidt. - Mme Borvo, MM. Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (*suite*) (p. 3067)

Amendement n° 27 (*précédemment réservé*) de M. Dreyfus-Schmidt. - Rejet.

Article 2 (p. 3068)

MM. Dreyfus-Schmidt, le garde des sceaux, le président.
Adoption de l'article.

Articles additionnels après l'article 2 (p. 3068)

Amendement n° 2 de la commission et sous-amendement n° 41 de M. Dreyfus-Schmidt. - MM. le rapporteur, Dreyfus-Schmidt, le garde des sceaux, Fauchon. - Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 32 rectifié *bis* de M. Dreyfus-Schmidt. - MM. Dreyfus-Schmidt, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Suspension et reprise de la séance (p. 3072)

Article 3 (p. 3072)

Amendement n° 3 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Dreyfus-Schmidt, le président de la commission. - Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Article 4 (p. 3073)

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Dreyfus-Schmidt. - Adoption de l'amendement rédigeant l'article.

Article 5 (p. 3073)

Amendements n° 5 à 8 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Dreyfus-Schmidt. - Adoption des quatre amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 5 (p. 3074)

Amendements n° 33, 34 de M. Dreyfus-Schmidt et 40 du Gouvernement. - MM. Dreyfus-Schmidt, le garde des sceaux, le rapporteur, Badinter, Mme Borvo. - Retrait de l'amendement n° 33 ; rejet de l'amendement n° 34 ; adoption de l'amendement n° 40 insérant un article additionnel.

Demande de priorité (p. 3076)

Demande de priorité de l'amendement n° 12. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - La priorité est ordonnée.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 3076).
8. **Transmission de projets de loi** (p. 3076).
9. **Dépôt de rapports** (p. 3077).
10. **Dépôt d'un rapport d'information** (p. 3077).
11. **Ordre du jour** (p. 3077).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PAUL GIROD
vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.)

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Suite de la discussion
et adoption d'un projet de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi organique (n° 334, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale. [Rapport (n° 375, 1995-1996).]

Article 2 (suite)

M. le président. Hier, dans la discussion des articles, nous avons abordé l'examen de l'article 2, dont je rappelle les termes :

« Art. 2. - Il est inséré, dans le chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale, une section 2 ainsi rédigée :

« Section 2

« Lois de financement de la sécurité sociale

« Art. L.O. 111-3. - I. - Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

« 2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

« 3° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

« 4° Fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

« II. - La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.

« Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 4° du I ci-dessus.

« III. - Outre celles prévues au I ci-dessus et à l'article L.O. 111-5 du présent code, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions contribuant à assurer l'équilibre financier des régimes obligatoires de base.

« Tout article additionnel et tout amendement doit être accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre effective.

« La disjonction des articles et l'irrecevabilité des amendements non conformes aux dispositions ci-dessus sont de droit.

« Art. L.O. 111-4. - I. - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

« II. - Sont jointes au projet de loi des annexes :

« a) Supprimé ;

« b) Présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population et rendant compte de la mise en œuvre des orientations et des objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale ;

« c) Décrivant l'évolution prévisible, pour l'année en cours et l'année suivante, des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres et, le cas échéant, de leurs besoins de trésorerie en cours d'exercice, ainsi que les perspectives d'évolution de ces recettes et de ces dépenses pour les deux années postérieures ;

« d) Décrivant pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

« e) Décrivant pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes concourant au financement de ces mêmes régimes et, s'il y a lieu, à l'apurement de la dette ;

« f) Retraçant les comptes de la protection sociale, pour les trois années précédentes, en regroupant l'ensemble des prestations sociales et les moyens de leur financement, et en mettant en évidence leur place dans les équilibres généraux économiques et financiers.

« III. - Est également joint le rapport de la Cour des comptes prévu par l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières.

« Art. L.O. 111-5. - Seuls les besoins de trésorerie en cours d'exercice des régimes obligatoires de base de sécurité sociale comportant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ou des organismes concourant à leur financement peuvent être cou-

verts par des ressources externes dans des limites fixées, selon les régimes ou les organismes concernés, par une loi de financement de la sécurité sociale.

« En cas d'urgence, ces limites peuvent être relevées par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

« *Art. L.O. 111-6.* - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris les rapports et annexes prévus par l'article L.O. 111-4, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale trente jours au plus tard après l'ouverture de la session ordinaire.

« *Art. L.O. 111-7.* - L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

« Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le délai prévu à l'article 47-1 de la Constitution, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« *Art. L.O. 111-8.* - Si l'objectif national de dépenses d'assurance maladie n'a pu être fixé avant le commencement de l'exercice auquel il s'applique, celui de l'année précédente est reconduit. »

Au sein de l'article 2, nous en sommes parvenus au texte proposé pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

ARTICLE L.O. 111-4 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

M. le président. Sur le texte proposé pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 6, M. Gélard, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le paragraphe I du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale :

« I. - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport justifiant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale qu'il détermine, compte tenu des choix et des orientations de santé et de sécurité sociale qu'il fixe. »

Par amendement n° 51, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le premier paragraphe (I) du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, après les mots : « politique de santé », d'insérer les mots : « de la famille, de la vieillesse ».

Par amendement n° 55 rectifié, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter le I du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Ces orientations et ces objectifs sont présentés dans un cadre pluriannuel. »

Par amendement n° 32, M. Pagès, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter le paragraphe I du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, par un alinéa ainsi rédigé :

« Ce rapport contient également les avis des conseils d'administration des caisses nationales des régimes obligatoires de base. »

Par amendement n° 56 rectifié, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter le I du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Ce rapport fait l'objet d'un examen par le Parlement dans les conditions prévues par les articles 44 et 45 de la Constitution. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 6.

M. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Cet amendement a pour objet d'harmoniser la rédaction du paragraphe I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale avec le a du paragraphe I de l'article L.O. 111-3 du même code, que nous avons adopté hier, et de préciser que le rapport mentionné aura pour fonction non pas de présenter, mais de justifier les conditions générales de l'équilibre financier.

En effet, pour la commission des lois du Sénat, comme nous l'avons déjà souligné lors de la discussion générale et au moment de l'examen des articles, le rapport présenté par le Gouvernement n'est destiné qu'à l'information du Parlement ; il n'est donc ni amendable ni soumis en tant que tel à un vote. Il en va de même du rapport économique et financier qui est déposé dans le cadre de l'examen des lois de finances initiales.

Sur ce point, nous avons une divergence avec le Gouvernement mais, pour l'instant, nous maintenons notre position.

M. le président. La parole est à M. Metzinger, pour défendre les amendements n° 51 et 55 rectifiés.

M. Charles Metzinger. L'amendement n° 51 se situe dans le droit-fil d'une logique que j'ai développée hier soir, lors de l'examen des premiers amendements.

Il a pour objet, je le rappelle, d'insérer les mots « de la famille, de la vieillesse » après les mots « politique de santé ». En effet, le rapport mentionné à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale doit, selon nous, être le plus large possible, afin de couvrir tout le champ de la sécurité sociale, qui n'est pas uniquement celui de la santé.

Toujours dans le même esprit, l'amendement n° 55 rectifié tend à compléter le texte proposé pour cet article par un alinéa nouveau : « Ces orientations et ces objectifs sont présentés dans un cadre pluriannuel. »

En effet, la définition d'une politique de santé, de famille, de vieillesse et de sécurité sociale n'a de sens que sur le moyen et le long terme. Il n'y a pas de politique

sans perspectives. D'ailleurs, cela ne s'oppose pas à ce que la loi de financement décline aussi cette politique de manière annuelle en ce qui concerne tant les orientations, les objectifs que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

M. le président. La parole est à Mme Demessine, pour défendre l'amendement n° 32.

Mme Michelle Demessine. Cet amendement vise, comme l'indique sans ambiguïté sa rédaction, à inscrire dans la loi organique la nécessité d'inclure dans le rapport qui accompagne la loi de financement les avis des conseils d'administration des caisses nationales des régimes obligatoires de base.

Le dispositif mis en place pour l'élaboration et le débat des futures lois de financement exclut de fait les assurés sociaux, leurs représentants, et leurs organisations professionnelles de ce vaste débat.

L'objet de notre amendement est de les réinsérer de manière juridiquement établie dans le processus législatif. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de l'adopter.

M. le président. La parole est à M. Metzinger, pour défendre l'amendement n° 56 rectifié.

M. Charles Metzinger. L'objet de cet amendement est de prévoir explicitement que ce rapport pourra être amendé et voté par le Parlement, faute de quoi celui-ci ne pourrait pas participer à l'élaboration des grands choix politiques en matière de sécurité sociale, qui sont cependant fondamentaux pour déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 51, 55 rectifié, 32 et 56 rectifié ?

M. Patrice Gélard, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 51, car il n'apporte rien au texte initial.

En ce qui concerne l'amendement n° 55 rectifié, nous ne développerons pas de grandes explications. Nous nous sommes déjà prononcés contre l'amendement n° 38. Puisque l'amendement n° 55 rectifié va de pair avec cet amendement n° 38, pour les mêmes raisons, nous émettons un avis défavorable.

S'agissant de l'amendement n° 32, il nous paraît inutile, car les avis des caisses sont déjà communiqués au Parlement. Il n'est donc pas nécessaire d'ajouter dans la loi une disposition qui, compte tenu de la pratique, est déjà appliquée.

L'amendement n° 56 rectifié est contraire aux conclusions de la commission et à la conception qu'elle a du rapport. Elle émet donc également un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'ensemble des amendements ?

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. M. Gélard ne m'en voudra pas si je lui dis que, bien sûr, sur l'amendement n° 6, je maintiens les souhaits du Gouvernement s'agissant de l'approbation du rapport. Je comprends que cet amendement soit en concordance avec les dispositions votées hier par la Haute Assemblée. En conséquence, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

Quant aux autres amendements, je partage totalement l'avis de M. le rapporteur.

Sur l'amendement n° 51, j'émet un avis défavorable.

L'amendement n° 55 rectifié va effectivement de pair avec l'amendement n° 38, qui avait été repoussé. Le Gouvernement y est, par conséquent, défavorable.

L'amendement n° 32 paraît inutile et le Gouvernement y est donc opposé.

L'amendement n° 56 rectifié ne peut pas être approuvé puisqu'il serait en contradiction avec les décisions antérieures prises par le Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6.

Mme Michelle Demessine. Je demande la parole contre l'amendement.

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

Mme Michelle Demessine. Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen rejettent catégoriquement cette proposition de la majorité sénatoriale qui exclut de fait le droit d'amendement sur un rapport aussi important. M. le ministre vient d'ailleurs de confirmer l'attitude qu'il a adoptée à l'Assemblée nationale en faveur d'une telle disposition.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. M. le rapporteur, d'ailleurs conforté en cela par les propos de M. le ministre, affirme que nos amendements sont contraires aux conclusions de la commission. Ce n'est pas seulement maintenant que nous le constatons ; nous le voyons depuis le début de cette discussion. Toutefois, je me fais fort de relever ici que, effectivement, cet amendement est lui aussi contraire aux conclusions de la commission.

C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas l'amendement qu'elle présente.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n° 51, 55 rectifié, 32 et 56 rectifié n'ont plus d'objet.

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

Par amendement n° 7, M. Gélard, au nom de la commission, propose :

I. - A la fin du troisième alinéa *b* du paragraphe II du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, de supprimer les mots : « et rendant compte de la mise en œuvre des orientations et des objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale ».

II. - Après le troisième alinéa *b* du même paragraphe II, d'insérer un nouvel alinéa *b* bis ainsi rédigé :
« *b* bis) Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale et justifiant, s'il en existe, les écarts constatés ; ».

Par amendement n° 52, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le troisième alinéa *b* du deuxième paragraphe (II) du texte présenté par l'article 2 pour l'article L. O. 111-4 du code du code de la sécurité sociale, après les mots : « politique de santé » d'insérer les mots : « de la famille, de la vieillesse ».

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 7.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Nous abordons maintenant le problème des annexes au rapport.

Dans cet amendement n° 7, la commission des lois a estimé plus pertinent de scinder les deux types d'informations visés dans la rédaction votée par l'Assemblée natio-

nale, afin que le Parlement dispose de deux annexes distinctes, l'une concernant les données de la situation sanitaire et sociale de la population, l'autre rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la précédente loi de financement.

Il s'agit, en effet, d'informations répondant à des approches très différentes et d'inégale portée.

En outre, la commission a considéré que la seconde annexe devait être assortie de la justification des écarts constatés, s'il en existe, afin que le Parlement dispose des instruments lui permettant de porter une appréciation.

M. le président. La parole est à M. Metzinger, pour présenter l'amendement n° 52.

M. Charles Metzinger. Il s'agit d'un amendement de coordination non seulement avec l'amendement n° 51, mais également avec d'autres amendements examinés préalablement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 52 ?

M. Patrice Gélard, rapporteur. Pour les mêmes raisons que celles que j'ai invoquées à l'encontre de l'amendement n° 51, la commission est défavorable à l'amendement n° 52.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 7 et 52 ?

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement serait prêt à émettre un avis favorable sur l'amendement n° 7, dont la rédaction est excellente, si M. le rapporteur acceptait, dans le texte proposé pour le nouvel alinéa à insérer, de supprimer les mots : « et justifiant, s'il en existe, les écarts constatés ; ».

D'abord, cela ne nous paraît pas relever de la loi organique. Ensuite - c'est plus important - Le Gouvernement ne voit pas pourquoi il serait mis en demeure de justifier des écarts qui ne résultent pas de la gestion des régimes. L'appréciation et la mesure des écarts relèvent, à proprement parler, du contrôle de la Cour des comptes.

Honnêtement, le Gouvernement est très mal placé pour pouvoir, en quelque sorte, justifier des écarts liés à la gestion des régimes eux-mêmes.

S'agissant de l'amendement n° 52, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. Monsieur le rapporteur, acceptez-vous de modifier l'amendement n° 7 dans le sens souhaité par M. le ministre ?

M. Patrice Gélard, rapporteur. Je suis, au moins partiellement, sensible aux arguments de M. le ministre.

J'accepte volontiers de supprimer le mot « justifiant ». En effet ses arguments sur le contrôle de la Cour des comptes me paraissent tout à fait pertinents.

En revanche, je crois utile que le Parlement soit informé des écarts constatés.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Votre sagesse, monsieur le rapporteur, m'amène à vous donner raison.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 7 rectifié, présenté par M. Gélard, au nom de la commission, et tendant :

I. - A la fin du troisième alinéa *b* du paragraphe II du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, à supprimer les mots : « et rendant compte de la mise en œuvre des orientations et des objectifs de la politique de santé et de sécurité sociale ».

II. - Après le troisième alinéa *b* du même paragraphe II, à insérer un nouvel alinéa *b* bis ainsi rédigé : « *b* bis) Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale et, s'il en existe, des écarts constatés ; ».

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 52 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 53, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le quatrième alinéa *c* du deuxième paragraphe (II) du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, de supprimer les mots : « comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ».

La parole est à M. Metzinger.

M. Charles Metzinger. Bien qu'il s'agisse d'un amendement de coordination, nous le maintenons ; il est défendu.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Défavorable.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 53, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 33, M. Pagès, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter *in fine* le cinquième alinéa *d* du paragraphe II du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par les mots : « et les moyens mis en œuvre pour en faciliter la perception ».

La parole est à Mme Demessine.

Mme Michelle Demessine. Cet amendement découle naturellement de la position que nous avons défendue lors du débat sur l'article 111-3 de la loi organique.

En effet, nous avons indiqué qu'il nous paraissait indispensable de prévoir par quels voies et moyens les organismes de sécurité sociale se préoccupaient effectivement de la perception de leurs propres ressources, affirmant par là même le rôle central des URSSAF, instruments de ce recouvrement au même titre - cela aidera à la compréhension des choses - que les services du Trésor public pour ce qui concerne la fiscalité d'État.

Dans le rapport annexé à la loi de finances, nous sommes régulièrement informés de l'état de la politique de recouvrement et de contrôle fiscal menée par les services du ministère des finances ; est précisé, notamment, le montant des redressements opérés au regard des infractions constatées à la suite des contrôles sur pièces et sur place.

Il nous semble donc déterminant que le rapport annexé à la loi de financement de la protection sociale fasse état des investigations menées par les services de l'URSSAF afin, notamment, de tirer toutes conclusions utiles sur l'ampleur de la fraude constatée et sur les moyens matériels et humains dont la mise en œuvre se révélerait indispensable pour en permettre le recul et pour lutter efficacement contre ses effets.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Nous nous sommes déjà exprimés sur un amendement comparable, l'amendement n° 26, déposé par le groupe communiste républicain et citoyen.

Nous avons estimé que ce type d'amendement relevait non pas du domaine de la loi de financement mais du domaine de la loi ordinaire.

C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le même raisonnement conduit le Gouvernement à la même conclusion, à savoir le rejet de cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 33, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 8, M. Gélard, au nom de la commission, propose de compléter le cinquième alinéa (d) du paragraphe II du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par les mots : « et faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Les amendements n° 8, 9 et 10 sont la suite logique de l'amélioration du contenu des annexes, prévue à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

L'amendement n° 8 vise, comme le précédent, l'amendement n° 7, à compléter et à améliorer l'information du Parlement sur les compensations financières, sujet qui a pris une importance croissante au fil des années en raison, notamment, de l'accroissement des flux financiers que ces compensations génèrent et de l'absence de transparence dans leur mise en œuvre.

Par conséquent, nous demandons que, chaque année, apparaissent les compensations financières entre régimes.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 8.

M. Charles Descours. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Descours. Je l'ai dit, hier, dans mon exposé liminaire, les compensations entre régimes sont vraiment l'un des maquis financiers qu'une république démocratique ne doit plus tolérer.

Je me réjouis donc que, par ce biais, soient enfin clarifiés les flux financiers des régimes les uns vers les autres. Cela évitera parfois à des gens mal intentionnés de faire croire soit que tel régime est excédentaire, soit que tel autre est déficitaire parce qu'il compense trop.

J'espère, monsieur le ministre, que cette disposition ne disparaîtra pas au cours de la navette, car, pour siéger à la commission des comptes de la sécurité sociale, où j'ai d'ailleurs eu le plaisir d'être quelque temps en votre compagnie, je sais que c'est un facteur important de la clarification des comptes.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 9, M. Gélard, au nom de la commission, propose, dans le sixième alinéa e du paragraphe II du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, de remplacer les mots : « des organismes concourant au financement » par les mots : « des organismes créés pour concourir au financement ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 3, que le Sénat a précédemment adopté.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Favorable.

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

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Lors de l'examen d'amendements précédents, nous avons déjà eu à nous prononcer sur les termes « concourant » ou « créés pour concourir ». Nous avons soutenu qu'il n'y avait pas que les organismes qui avaient été créés pour concourir au financement qui y concouraient effectivement.

Je ne vois pas très bien la finalité de la disposition, si ce n'est de faire en sorte que ceux qui concourent au financement sans avoir été créés pour cela soient désormais exclus.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 10, M. Gélard, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le dernier alinéa f du paragraphe II du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale :

« f) Retraçant pour les trois années précédentes, d'une part, les comptes de la protection sociale, qui regroupent l'ensemble des prestations sociales et les moyens de leur financement en mettant en évidence leur place dans les équilibres généraux économiques et financiers, d'autre part, l'effort social de la nation, qui regroupe les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement tend à maintenir la présentation de l'effort social de la nation parallèlement à celle des comptes de la protection sociale.

Il s'agit actuellement d'une annexe à la loi de finances qui existe depuis 1974, à laquelle les parlementaires et les citoyens sont symboliquement attachés et dont le principe a été confirmé lors de l'adoption de la loi du 25 juillet 1994, relative à la sécurité sociale, voilà à peine deux ans.

Le Sénat y est d'autant plus attaché que c'est le seul document qui vise en tant que telles les charges sociales des collectivités locales.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement aurait préféré ne retenir que les comptes de la protection sociale.

En effet, le document dit « Effort social de la nation » est présenté en annexe du projet de loi de finances ; les régimes de l'effort social de la nation ne correspondent qu'à un sous-ensemble des comptes de la protection sociale ; les comptes de la protection sociale sont disponibles à partir du mois d'août, pour les trois exercices précédents, alors que l'« Effort social de la nation » n'est disponible que beaucoup plus tard, parfois à la fin du mois d'octobre. Le document « Effort social de la nation » est élaboré à partir des comptes de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui ne peut se tenir, au mieux, qu'à la fin du mois de septembre, voire au début du mois d'octobre.

Le compte de la protection sociale a donc un périmètre beaucoup plus large que celui du document « Effort social de la nation ». Ce compte de la protection sociale est cohérent avec les comptes nationaux, il est mieux adapté aux études macroéconomiques, il est établi sur la base des comptes de l'INSEE et il permet des comparaisons européennes.

Monsieur le rapporteur, j'ai fait ainsi l'apologie des comptes de la protection sociale, considérant que ce sont des comptes plus exhaustifs et sûrement plus opérationnels. Cela étant, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat si mes arguments ne vous ont pas convaincu.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Patrice Gélard, rapporteur. Monsieur le ministre, le document qui retrace l'effort social de la nation ne figure plus en annexe de la loi de finances. Par conséquent, il est nécessaire de le faire figurer en annexe de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 10.

M. Alain Richard. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Alain Richard. Je voudrais faire observer à M. le rapporteur qu'il s'écarte de la logique, qu'il a suivie sur beaucoup d'autres sujets, consistant à ne souhaiter inscrire dans la loi organique que ce qui relève du financement de la protection sociale.

Pour que le document sur l'effort social de la nation reste une annexe de la loi de finances, comme nous pouvons être nombreux à le souhaiter, il faut simplement adopter, lors de l'examen de la prochaine loi de finances, un amendement le prévoyant. L'effort social de la nation étant un document qui regroupe une série de données financières dont l'essentiel ne vient pas de la protection sociale, il paraît beaucoup plus logique qu'il reste en annexe de la loi de finances.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. M. Richard vient d'illustrer utilement mon propos.

Le problème, c'est que le document que la loi organique ferait ainsi obligation au Gouvernement de produire en annexe des lois de financement de la sécurité sociale est établi par les services du budget.

Si donc je suis ainsi amené à solliciter votre bienveillance, monsieur le rapporteur, pour retirer cette disposition, c'est parce que je ne suis pas convaincu que le ministère du budget, n'ayant pas été lui-même à l'origine de cette mesure, sera toujours disposé à nous fournir le document sur l'effort social de la nation.

Mieux vaut, en effet, comme le dit très justement M. Richard, demander au ministère du budget lui-même de bien vouloir joindre de nouveau au projet de budget le document sur l'effort social de la nation.

Cela étant dit, je m'en remets à la sagesse du Sénat, en espérant que la navette permettra d'éclairer ce point.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 54 rectifié, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter le deuxième paragraphe (II) du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par un alinéa ainsi rédigé :

« ... - Présentant le relevé des créances non recouvrées des régimes obligatoires de base pour les trois années précédentes, ainsi que le montant des dettes éventuelles de l'Etat et des employeurs aux mêmes régimes et les conditions de leur remboursement ou de leur remise. »

La parole est à M. Metzinger.

M. Charles Metzinger. Actuellement, aucun rapport ne présente expressément les cotisations non recouvrées, qui devraient s'élever à 91 milliards de francs. C'est le cas des créances de l'URSSAF. Quand bien même le document de la Cour des comptes en fait état, ce n'est pas expressément mis en évidence.

L'objet de cet amendement est donc de prévoir une annexe spécifique retraçant ces données sur les 91 milliards de francs de créances de l'URSSAF.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement, rectifié sur l'initiative de M. Dreyfus-Schmidt, auquel je rends hommage car sa rédaction initiale était peu satisfaisante, pose un véritable problème. La commission l'a examiné avec beaucoup d'attention. Elle considère qu'effectivement il faudrait que le Parlement dispose de ces informations.

Cela étant, la commission s'en remettra à l'avis du Gouvernement.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Ce problème, en effet, méritait d'être soulevé. Le Gouvernement considère cependant que cet amendement n'est pas nécessaire, et je m'en explique.

La commission des comptes de la sécurité sociale est amenée à examiner la situation des créances irrécouvrées. Elle inclut, si nécessaire, ses observations dans son rapport annuel. La question est donc examinée par les partenaires sociaux à la fois au cours des travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale et au sein du conseil d'administration de l'ACOSS, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale. Telle est donc, monsieur Metzinger, la réalité.

Cela étant, je m'engage à demander à M. Marmot, qui préside la commission des comptes, de bien veiller à ce que, dans le rapport de la commission des comptes,

figure en effet de façon systématique cette liste des créances irrecouvrées. A mon sens, ce serait plus simple et cela éviterait de prévoir un rapport obligatoire supplémentaire et d'alourdir la liste des rapports joints en annexe aux projets de loi de financement.

Peut-être M. Metzinger acceptera-t-il de retirer son amendement ; sinon, l'avis du Gouvernement sera défavorable.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Ainsi que je l'ai dit précédemment, la commission se rallie à l'avis du Gouvernement ; les explications données par M. le ministre sont satisfaisantes.

M. le président. Monsieur Metzinger, l'amendement n° 54 rectifié est-il maintenu ?

M. Charles Metzinger. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je vais donc le mettre aux voix.

M. Charles Descours. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Descours. Cet amendement du groupe socialiste pose une vraie question. J'ai bien écouté les explications de M. le ministre, ce qui m'a décidé finalement à prendre la parole contre l'amendement. En effet, M. le ministre nous a dit qu'il allait insister auprès de M. Marmot pour que la commission des comptes de la sécurité sociale mette systématiquement un coup de projecteur sur les créances irrecouvrées.

Nous entendons à longueur d'année, notamment à la gauche de cet hémicycle, que le déficit de la sécurité sociale est dû au fait que soit l'Etat, soit les entreprises ne paient pas ce qu'ils doivent. Or, il ressort parfois des discussions au sein de la commission des comptes de la sécurité sociale, que ces créances irrecouvrées, qui entraîneraient des déficits, sont sans doute moins importantes que nous ne le disons dans nos débats.

Si nous rejetons cet amendement, qui ne relève d'ailleurs pas du domaine de la loi organique, il est cependant nécessaire que, lors de chaque commission des comptes de la sécurité sociale, le point soit fait systématiquement par le secrétaire général de cette commission sur les créances irrecouvrées. En effet, le plus important en cette affaire, ce n'est pas de savoir ce que doivent l'Etat, encore qu'il paie depuis quelque temps de façon plus régulière, et les entreprises, c'est la transparence, et ce afin que le Parlement et l'opinion sachent à quoi s'en tenir quant à la responsabilité de l'un et des autres dans le déficit de la sécurité sociale.

Un vrai problème a été soulevé. Je suis intervenu afin de montrer l'importance que j'y attachais puisque, avec d'autres, je représente le Sénat à la commission des comptes de la sécurité sociale. Je souhaiterais qu'un paragraphe « créances irrecouvrées » apparaisse clairement et systématiquement dans le fascicule « commission des comptes de la sécurité sociale », ce qui, actuellement, n'est pas toujours le cas.

M. Alain Richard. Je demande la parole pour explication devote.

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

M. Alain Richard. En partant des mêmes observations que M. Descours, j'aboutirai à une conclusion opposée.

D'abord, cet amendement relève bien de la loi organique, qui prévoit les annexes qui doivent figurer dans les lois de financement. Il suffit d'en lire la liste après les dif-

férents amendements qui ont été adoptés pour s'en persuader ; il s'agit là d'un ensemble d'informations pertinentes, nécessaires pour apprécier la situation financière de la sécurité sociale.

Pour ma part, je partage en grande partie l'appréciation de M. Descours selon laquelle on surestime la portée de ces créances irrecouvrées. En effet, les 91 milliards de francs en question, je le rappelle, représentent des créances qui peuvent remonter à un, deux, trois, voire cinq ans. En pourcentage du total des cotisations attendues, le niveau de recouvrement est donc très élevé.

Je ne vois donc aucun argument – et ceux du ministre me paraissent peu déterminants – pour s'opposer à ce que ce qui est fait aujourd'hui par la commission des comptes de la sécurité sociale, sans être garanti par une loi, figure demain obligatoirement dans les annexes des projets de loi de financement.

Tout le dispositif de ces lois de financement consiste à faire figurer dans un texte législatif soumis aux débats du Parlement des documents qui existent déjà et qui n'ont aucun caractère confidentiel.

De même que l'on a choisi, lors du débat sur la dette et la trésorerie, de jouer la transparence en donnant la possibilité au Parlement d'analyser la situation de la trésorerie et les charges financières qui en résultent, il convient d'en faire de même pour les créances irrecouvrées. Cela ne peut gêner personne.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 54 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 11, M. Gélard, au nom de la commission, propose de compléter le texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par un nouveau paragraphe IV ainsi rédigé :

« IV. – Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement a pour objet de rétablir une annexe qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale, mais sous une autre forme.

Nous proposons que ce document d'information soit présenté tous les trois ans au Parlement, ce qui permettra de ne pas tenir compte du non-dépôt de ce document dans le décompte des délais du projet de loi de financement. Il nous paraît en effet utile d'avoir régulièrement l'indication du nombre des cotisations de chaque régime, qui n'avait pas été prévue par le projet de loi organique initial. Cela permettra de vérifier si la règle des vingt mille cotisants est bien respectée et si certains régimes voient le nombre de leurs cotisants augmenter ou diminuer.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement reconnaît le bien-fondé de cet amendement. Il s'agit bien, en effet, d'une annexe qui ne figurera pas parmi les annexes obligatoires, mais il est utile que le Parlement s'assure régulièrement de la liste des régimes au regard du seuil des vingt mille cotisants.

Le Gouvernement est donc favorable à l'amendement.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L.O. 111-5
DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

M. le président. Sur le texte proposé par l'article 2 pour l'article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 12, M. Gélard, au nom de la commission, propose de :

« I. – Supprimer le premier alinéa du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale.

« II. – En conséquence, dans la première phrase du second alinéa de ce texte, de remplacer les mots : "ces limites" par les mots : "les limites prévues au 5° du paragraphe I de l'article L.O. 111-3". »

Par amendement n° 57, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le premier alinéa du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale, après les mot : « régimes obligatoires de base de sécurité sociale » de supprimer les mots : « comportant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 3, précédemment adopté par le Sénat.

M. le président. La parole est à M. Metzinger, pour présenter l'amendement n° 57.

M. Charles Metzinger. Il s'agit également d'un amendement de coordination. Je considère qu'il a déjà été défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 57?

M. Patrice Gélard, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, pour les raisons qu'elle a déjà évoquées à propos des amendements n° 38 et 55 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 12 et 57?

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 12 et défavorable à l'amendement n° 57.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 57 n'a plus d'objet.

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L.O. 111-6
DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

M. le président. Par amendement n° 13, M. Gélard, au nom de la commission, propose, dans le texte présenté

par l'article 2 pour l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, de remplacer les mots : « les rapports et annexes prévus par l'article L.O. 111-4 » par les mots : « le rapport et les annexes mentionnés aux paragraphes I et II de l'article L.O. 111-4 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement tend à exclure le rapport de la Cour des comptes au Parlement des annexes dont le dépôt conditionne l'ouverture des délais d'examen des lois de financement de la sécurité sociale.

En effet, il ne paraît pas possible de lier le Gouvernement par le dépôt d'une annexe qu'il n'a pas la responsabilité d'élaborer.

Toutefois, même si le dépôt du rapport ne conditionne plus les délais, celui-ci demeure bien une annexe obligatoire du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en vertu des dispositions du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Cet amendement est frappé au coin du bon sens, monsieur le rapporteur, bon sens qui n'a d'ailleurs cessé d'animer la commission.

Par conséquent, le Gouvernement est tout à fait favorable à l'amendement n° 13.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 14, M. Gélard, au nom de la commission, propose, à la fin du texte présenté par l'article 3 pour l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, de remplacer les mots : « trente jours au plus tard après l'ouverture de la session ordinaire » par les mots : « au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. L'amendement n° 14 concerne le premier élément de la règle des « deux quinze » que nous avons proposée dans notre rapport, qui comprend la fixation de la date limite de dépôt du projet de loi de financement au 15 octobre et la limitation de la durée du débat à quinze jours.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Nous touchons là à un point délicat. Si vous le permettez, je développerai quelque peu les observations du Gouvernement.

Le texte prévoit que le projet de loi de financement de la sécurité sociale sera déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale trente jours au plus tard après l'ouverture de la session ordinaire.

Votre commission souhaite que la date du dépôt du projet du loi de financement de la sécurité sociale soit fixée au 15 octobre, afin d'éviter tout chevauchement entre son examen et celui du projet de loi de finances.

Comme j'ai été amené à le préciser devant votre commission, ce calendrier n'est pas sans soulever une série de difficultés.

Tout d'abord, si la pratique actuelle conduit à examiner le projet de loi de finances au Sénat à partir du 20 novembre, il ne s'agit pas d'une obligation constitu-

tionnelle : c'est la pratique qui le veut ainsi. Il est possible que cette date soit avancée, une année ou l'autre, d'une dizaine de jours.

Ensuite, la date de présentation au conseil des ministres du projet de loi de financement est conditionnée – c'est là une des difficultés – par la date de présentation au conseil des ministres du projet de loi de finances. Je m'en suis expliqué au cours de mon intervention dans la discussion générale. Il faut compter sur un délai intercalaire obligatoire de trois semaines ; encore suppose-t-il d'aménager fortement les délais de consultation des caisses. Il est, en effet, impossible de consulter les caisses sur des hypothèses économiques et financières non définitives, non adoptées par le Gouvernement.

Monsieur Richard, vous avez évoqué hier ce problème en disant que les hypothèses économiques ne sont pas arrêtées la veille du conseil des ministres qui adopte le projet de loi de finances. Cependant, vous savez bien – et ce n'est pas à vous que je ferai de longues démonstrations sur ce point – que si le Gouvernement laissait se diffuser dans la nature ces hypothèses qui peuvent, au dernier moment, être corrigées, cela induirait une information, notamment à l'égard des observateurs étrangers, qui pourrait présenter des risques et des dangers. Il faut donc attendre le choix définitif de ces hypothèses par le conseil des ministres qui arrête le projet de budget. Il s'agit en quelque sorte d'un compte à rebours assez contraignant.

Après avoir évoqué les préoccupations du Sénat et du Gouvernement quant à ce calendrier, je parlerai de celles de l'Assemblée nationale, laquelle souhaite examiner la loi de financement à une date optimale au cours de l'examen de la deuxième partie de la loi de finances.

Il faut soigneusement étudier cette question. Pour tout dire, et sans trahir le secret, j'ai pris quelques contacts, monsieur le rapporteur, à la suite de notre excellent entretien au sein de la commission, auquel vous m'aviez convié.

Il est certain que l'Assemblée nationale a quelques réticences à accepter le calendrier tel que le Sénat l'a souhaité. Evidemment, toutes ces contraintes rendent l'exercice très complexe, et je comprends les légitimes préoccupations du Sénat. Je l'ai dit devant votre commission, je ne vais pas me dédire : je ne peux que souhaiter qu'un terrain d'entente soit trouvé avec l'Assemblée nationale.

S'agissant de ce dont le Gouvernement est directement responsable, je m'engage à tout mettre en œuvre pour respecter la date qui aura fait l'objet d'un accord entre les deux assemblées. Soyez-en sûrs, je n'hésiterai pas à bousculer les uns et les autres pour que le Gouvernement soit bien fidèle au rendez-vous que le Parlement, après une concertation étroite entre l'Assemblée nationale et le Sénat, aura fixé. Je ne pense pas que le Gouvernement puisse aller beaucoup plus loin.

Pour ce qui est de l'amendement n° 14, je serais tenté d'estimer que le Sénat, dans sa sagesse, doit décider. Le Gouvernement aurait vraiment mauvaise grâce à trancher ce difficile problème entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Puisque le président Larché nous rejoint, je veux répéter devant lui ce que j'ai dit devant la commission des lois : le Gouvernement est très attentif aux observations faites par le Sénat. J'ai moi-même été déjà le fidèle rapporteur des préoccupations sénatoriales auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Vous dire que j'ai été entendu serait sans doute exagérément optimiste, mais vous dire que je ne l'ai pas du tout été

serait exagérément pessimiste. Je pense donc que le reste viendra du génie parlementaire, Assemblée nationale et Sénat réunis, pour parvenir à l'exacte synthèse !

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement s'astreindra lui-même et astreindra tous ses services à être au rendez-vous que lui aura fixé le Parlement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 14.

M. Charles Descours. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Descours. Monsieur le ministre, il s'agit d'un amendement clé de ce projet de loi.

Même ceux d'entre nous qui se sont exprimés contre ce projet l'ont dit, si ce dernier est adopté, ce que nous souhaitons, il devra permettre une discussion dans la clarté. Il ne faut pas que l'opinion ait le sentiment que cette avancée des pouvoirs du Parlement se fait dans la confusion – confusion avec la loi de finances, confusion du calendrier – ou dans la précipitation. Cela ne serait pas convenable.

Après de longues discussions, la commission des lois, en particulier, son rapporteur, qui avait invité la commission des affaires sociales, est parvenue à un calendrier qui nous semble favorable.

Je vous ai écouté attentivement, monsieur le ministre. Quand on regarde ce qui s'est passé jusqu'à maintenant, on s'aperçoit que le Gouvernement peut parfaitement adopter la loi de finances avant la fin du mois de septembre. Par conséquent, la loi de financement pourra être examinée par le conseil des ministres aux alentours du 20 ou du 22 septembre.

Vous venez de dire qu'il fallait donner trois semaines aux caisses pour réfléchir. (*M. le ministre fait un signe de dénégation.*) J'ai cru le comprendre mais peut-être n'avez-vous pas dit cela ; nous pourrions le vérifier à la lecture du compte rendu intégral. Le Sénat demande, quant à lui, un délai de quinze jours.

Monsieur le ministre, j'ai le plus grand respect pour les caisses de sécurité sociale mais, si le Sénat peut examiner le projet de loi de financement en quinze jours, les caisses le peuvent également ! Si nous comprenons très bien l'obligation du Gouvernement de consulter les caisses avant la discussion au Parlement afin de respecter les partenaires sociaux, il ne faut pas, cependant, exagérer la durée nécessaire !

Les conseils d'administration des caisses suivent au jour le jour les chiffres qui leur sont fournis par les commissions spécialisées de l'Etat, que ce soit la commission des comptes de la sécurité sociale ou la commission des comptes de la nation. Ils ne découvriront donc pas tout à coup, le 23 septembre, une affaire nouvelle, ils n'auront donc pas besoin d'un délai excessif. Or je crois précisément que le délai, dans le calendrier fixé par le Gouvernement, est excessif.

Par ailleurs il faut s'en tenir là car, entre le 10 et le 20 décembre, le Sénat ne pourra pas discuter de la loi de finances et de la loi de financement. Or, c'est pourtant ce qui est prévu dans le calendrier que vous nous proposez. Cela est inadmissible !

Monsieur le ministre, vous avez assurément des contacts à un niveau plus élevé que moi à l'Assemblée nationale, mais il se trouve que, ce matin même, j'ai rencontré quelques députés qui ont pris part de très près à cette discussion au Palais-Bourbon. Ils m'ont indiqué que la date du 15 octobre ne leur paraissait pas rédhitoire.

Ils n'engageaient pas le président de leur assemblée, bien entendu, ils parlaient à titre personnel. Il leur semblait possible que la discussion du projet de loi de finances soit organisée de telle sorte que celle du projet de loi de financement puisse venir en interrompre le cours habituel.

Vient ensuite l'avenant conventionnel où sont prévus des délais de cinquante jours. Vous ne pouvez pas donner ni aux médecins exerçant selon le mode libéral, ni surtout aux établissements, des budgets à la fin du premier trimestre. Vous l'avez d'ailleurs déclaré dans la réponse que vous avez faite à la fin de la discussion générale.

Monsieur le ministre, il faut nous écouter, nous, et pas seulement votre entourage. Il est possible qu'en réduisant le délai donné aux caisses et qu'en pensant aux établissements hospitaliers, notamment pour leur affecter un budget le plus tôt possible dans l'année, nous arrivions à un accord sur la date de dépôt du projet de loi de financement sur le bureau de l'Assemblée nationale. Celle du 15 octobre ne me paraît en tout cas absolument pas irréalisable, comme on l'a trop dit ici et là.

Quand nos collègues députés sauront que le Sénat ne veut pas du tout faire un coup de force vis-à-vis de l'Assemblée nationale, mais qu'il souhaite respecter la totalité du Parlement, j'espère qu'ils se rendront à ces arguments.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Je suis désolé, mais je pense qu'il existe un malentendu. Si tel est le cas, c'est que j'ai été un maldisant !

Cher monsieur Descours, il résulte de tout ce que j'ai indiqué que le Gouvernement se pliera au calendrier du Parlement. Je comprends donc mal pourquoi vous avez l'air de douter de l'énergie que je déploierai pour faire en sorte que les délais de consultation soient les plus réduits possibles.

J'ajoute que j'ai prévu éventuellement un délai de six jours de consultation des caisses de manière que nous puissions tenir, dans tous les cas de figure, la date qui aura été choisie, la plus contraignante étant en effet celle du 15 octobre que le Sénat semble envisager.

Je vous rappelle cependant qu'il faut envoyer le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale. Nous avons vu, et je tiens cette étude à votre disposition monsieur le sénateur, comment nous pouvions saisir la commission des comptes de la sécurité sociale tout de suite après que le conseil des ministres aura adopté le projet de loi de finances, c'est-à-dire comment organiser la réunion de la commission des comptes le lundi qui suit, puis la saisine des caisses et du Conseil d'Etat ; bref, nous prenons toutes les dispositions nécessaires.

Je m'y étais engagé devant la commission des lois et je dois dire que nous ne sommes pas restés sans rien faire ; nous avons vraiment examiné tous les moyens de contracter les délais.

Je n'avais sans doute pas été suffisamment clair et explicite sur ce point, mais le Gouvernement s'astreindra aux disciplines qui seront nécessaires pour tenir ces délais.

La vraie question vient de l'Assemblée nationale, et Dieu me garde de vouloir parler au nom de cette dernière ! Simplement, cher monsieur Descours, non seulement je n'ai pas contrarié les desseins du Sénat, mais j'ai même essayé de les servir ! Si j'ai bien compris, vous avez la main plus heureuse que moi.

M. Charles Descours. Non !

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. L'oreille des députés vous semble plus ouverte, et je m'en réjouis !

M. Charles Descours. Non, un ou deux !

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Là où, pour le moment, je n'ai pas été suffisamment convaincant, vous semblez l'avoir été ce matin.

Par conséquent, je suis optimiste. Dans le dialogue qui aura lieu entre l'Assemblée nationale et le Sénat, j'ose espérer que le Sénat pourra faire prévaloir son point de vue. Il semble qu'il y ait des prémices favorables, ce dont je me réjouis. Encore une fois, le Gouvernement fera tout pour être au rendez-vous que lui donnera le Parlement.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le ministre, je voudrais simplement rappeler un point de procédure. Nous avons fait une erreur lorsque nous avons discuté du projet de loi constitutionnelle. Afin de faciliter la tâche du Gouvernement, M. Gélard a rapporté ce texte conforme aux dispositions qui venaient de l'Assemblée nationale. Je le dis très clairement, nous n'aurions pas dû le faire.

Au lieu d'admettre que le texte venait systématiquement devant l'Assemblée nationale, nous aurions dû, avec beaucoup plus de souplesse, prévoir que le texte venait devant le Parlement. A ce moment-là, vous auriez eu le choix, et cela n'aurait en rien été attentatoire à la dignité de l'Assemblée nationale.

Maintenant, où en sommes-nous ? Nous sommes devant un obstacle et nous avons trouvé un moyen de le franchir. Nous ne voulons pas, Charles Descours l'a excellemment dit et je pense que nombre de mes collègues partagent ce sentiment, que ce débat ait lieu dans la confusion.

Du fait des dispositions législatives, de ces surcharges de nos travaux qui continuent, vous le savez bien, nous allons connaître une session d'automne extraordinairement difficile. Nous ferons le maximum, bien évidemment, pour répondre aux attentes du Gouvernement.

Cela étant, sur ce point particulier, puis-je vous rappeler, monsieur le ministre, qu'il ne s'agit pas de savoir si l'Assemblée nationale se laissera convaincre ? Nous nous situons dans le cadre d'un projet de loi organique, et les deux chambres devront tomber d'accord. Il faudra donc que l'Assemblée nationale, non pas s'incline, le mot ne serait pas adapté à ce que nous entendons faire, mais prenne en compte, c'est-à-dire accepte, ce que nous déciderons, non pas du tout dans un souci de revanche ou d'équilibre, le problème n'est pas là, mais dans le souci essentiel d'aboutir à une discussion claire.

La première fois, cette dernière ne sera pas très commode, car on ne sait pas très bien ce que sera ce projet de loi. Vous le ferez, il sera excellent, j'en suis sûr, mais enfin, nous aurons peut-être l'occasion d'y apporter des précisions de contenu, de procédure. C'est une aventure législative dans laquelle nous vous suivons mais, au-delà de cette bonne volonté que nous manifestons, comprenez que nous ne pouvons pas accepter pour la dignité du Sénat, je le dis très clairement, que ce débat s'engage dans des conditions qui apparaîtraient difficiles si l'Assemblée nationale maintenait sa position.

Alors, bien sûr, il n'y a pas de commission mixte paritaire puisque nous sommes dans un domaine où le pouvoir de l'Assemblée nationale et celui du Sénat sont équivalents. Nous verrons bien avec l'Assemblée nationale – nous l'avons fait en d'autres circonstances – s'il y a des moyens de la convaincre.

Si, d'aventure, ces moyens n'apparaissent pas, je l'indique, monsieur le ministre, vous seriez dans une situation difficile : je ne vois pas le Sénat revenir sur les dispositions qui viennent d'être adoptées sur le rapport de notre ami M. Gélard.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Il s'agit ici d'un des très rares points importants sur lesquels nous nous trouvons en accord avec la commission.

Cette affaire de télescope nous conduit en fait à dresser d'avance un constat d'échec.

M. le président Larché, invoquant fort justement la dignité du Sénat, n'a pas caché qu'une erreur avait été commise, et ce, mes chers collègues, à seule fin de faciliter la tâche du Gouvernement. Eh bien, il y a des erreurs qui coûtent cher. D'ailleurs, nous continuons de penser que le dispositif des lois de financement tel qu'il est conçu constitue une erreur qui nous coûtera cher.

Nous le verrons dans quelques instants, faisant en outre preuve d'une extraordinaire bonne volonté – est-ce là sa sagesse ? – le Sénat va sans doute restreindre de lui-même le temps dont il dispose pour examiner et discuter le projet de loi de financement assorti de ses annexes en ramenant le délai en question de vingt à quinze jours. Voilà qui est tout de même assez inhabituel !

Dès lors, il est décidément préférable que l'examen du projet de loi de financement puisse se dérouler dans les meilleures conditions possibles, et c'est pourquoi nous voterons l'amendement n° 14.

Mme Michelle Demessine. Je demande la parole pour explication de vote.

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

Mme Michelle Demessine. Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen, sans adhérer à la démarche globale de la commission des lois, ne peuvent qu'approuver une disposition qui éviterait le télescope entre la discussion du projet de loi de financement et celle du projet de loi de finances, et qui pourrait ainsi donner une relative sérénité à nos travaux.

D'ailleurs, à quoi aurait-il servi d'instaurer la session unique, si c'est pour créer, quelques mois plus tard, les conditions d'une précipitation sans pareille, rendant impossible la tenue d'un débat sérieux ?

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

Je mets aux voix l'amendement n° 14, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant de la commission des lois.

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° 86 :

Nombre de votants	314
Nombre de suffrages exprimés	314
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	158
Pour l'adoption	314

Le Sénat a adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L.O. 111-7 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

M. le président. Par amendement n° 15, M. Gélard, au nom de la commission, propose, dans le deuxième alinéa du texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, de remplacer les mots : « vingt jours » par les mots : « quinze jours ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il s'agit du deuxième volet de la règle des deux fois quinze jours. A partir du moment où nous obtenons le 15 octobre, nous devons tenir compte des exigences de l'Assemblée nationale.

La commission des affaires sociales du Sénat a estimé que, en quinze jours, elle pourrait travailler aussi correctement que possible sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement apprécie l'effort du Sénat. En supposant que l'Assemblée nationale fera de même, il s'en remet à la sagesse du Sénat sur ce point, qui concerne l'organisation de ses travaux.

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

Mme Nicole Borvo. Je demande la parole contre l'amendement.

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

Mme Nicole Borvo. Autant nous sommes favorables à ce que la date de la discussion soit avancée, autant nous sommes contre le fait que le Sénat restreigne de lui-même le temps dont il dispose pour examiner le projet de loi de financement.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Je l'ai dit voilà quelques instants, il est tout de même singulier que le Sénat, vu les difficultés dans lesquelles il sera amené à délibérer du financement de la sécurité sociale, puisse restreindre ainsi ses possibilités de discussion.

Voilà pourquoi nous voterons contre cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 15, 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, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L.O. 111-8
DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

M. le président. Sur le texte proposé pour l'article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 16 est présenté par M. Gélard, au nom de la commission.

L'amendement n° 34 est déposé par M. Pagès, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

Tous deux tendent à supprimer le texte proposé par l'article 2 pour l'article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale.

Par amendement n° 58, M. Metzinger et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le texte présenté par l'article 2 pour l'article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale de remplacer les mots : « d'assurance maladie » par les mots « de santé ».

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Les amendements n°s 16 et 34 sont certes identiques mais ils répondent à des motivations tout à fait différentes.

Cet article L.O. 111-8 résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par M. Delalande. Il institue une sorte de sanction au cas où le Gouvernement ne déposerait pas en temps utile le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette sanction nous a paru totalement inadaptée, et même dangereuse, en ce qu'elle obligerait le Gouvernement à reprendre les chiffres de l'année précédente dans le projet de loi de financement pour l'année à venir. On risquerait fort, à procéder de la sorte, d'aboutir à des catastrophes en cours d'année.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer purement et simplement le texte proposé pour l'article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale.

M. le président. La parole est à Mme Borvo, pour présenter l'amendement n° 34.

Mme Nicole Borvo. L'article L.O. 111-8 révèle de manière particulièrement significative le sens profond donné aux futures lois de financement de la protection sociale.

En effet, après avoir « corseté » le débat dans le cadre étroit de la logique comptable, qui n'a plus grand chose à voir, dans les faits, avec les principes généraux - et généraux - de notre système de protection sociale, tels qu'ils sont posés par le préambule de la Constitution de 1946 et rappelés par les articles L.O. 111-1 et L.O. 111-2 de la loi organique, après avoir restreint, sous couvert d'une nouvelle responsabilité législative, le champ de l'initiative parlementaire, on nous propose au fond, de faire comme si ce n'était pas le cas.

Le débat sur les conditions de déroulement de la discussion des projets de loi de financement a bien montré que la session d'automne verrait se chevaucher le débat budgétaire et l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'ordre du jour des travaux de la session unique risque donc d'être particulièrement chargé, singulièrement pour les commissions des finances, à moins que le débat d'orientation budgétaire n'ait d'autre but que de placer la discussion du projet de loi de finances dans la seule perspective de la réduction des dépenses publiques.

Le risque est donc grand de voir la procédure d'adoption visée à l'article L.O. 111-7 ne pas se mettre en place, pour de simples raisons de calendrier, alors même que l'importance des débats et des enjeux nécessiterait que le Parlement dispose de toute latitude dans la controverse sur les objectifs du budget et de la loi de financement.

L'article L.O. 111-8 vise, dans l'hypothèse d'un défaut d'adoption avant le 31 décembre de l'année civile du projet de loi de financement de la protection sociale, à autoriser la reconduction de l'enveloppe de dépenses inscrites dans la loi de financement précédente. Dans ce cas, l'enveloppe globale dévolue aux établissements hospitaliers ne tiendrait donc compte ni de l'inflation ni de la progression naturelle de la masse salariale des établissements, ni de l'effet des progrès des techniques médicales sur les coûts à court terme, ces progrès n'engendrant pas nécessairement des économies immédiates mais participant à la satisfaction des besoins de la population.

L'application de cet article L.O. 111-8 remettrait donc directement en cause le niveau des prestations servies.

Quant aux arbitrages locaux qui pourraient découler d'une telle situation, en termes de tenue des objectifs, je vous laisse le soin d'en juger...

M. le président. La parole est à M. Metzinger, pour défendre l'amendement n° 58.

M. Charles Metzinger. J'ai déjà défendu cet amendement, monsieur le président, en présentant un amendement précédent, qui d'ailleurs a été repoussé.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Je le répète, l'amendement n° 34 répond à des motivations profondément différentes de l'amendement qui a été déposé par la commission.

En ce qui concerne l'amendement n° 58, pour les mêmes raisons que pour l'amendement n° 47, la commission émet un avis défavorable.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement se rallie à l'amendement de la commission qui, en s'abstenant de régler dans la loi organique le problème qui se poserait dans l'hypothèse où l'objectif national des dépenses d'assurance maladie ne pourrait être fixé avant le début de l'exercice auquel il s'applique, laisse à la pratique le soin de lui à apporter, le cas échéant, la réponse appropriée.

D'ailleurs, les mécanismes imaginés par les auteurs de l'ordonnance organique sur la loi de finances n'ont jamais joué. Ainsi, s'agissant du projet de loi de finances pour 1980, il a, au contraire, fallu improviser un dispositif adapté aux circonstances.

Par conséquent, la sagesse de votre commission des lois convainc le Gouvernement, qui accepte volontiers l'amendement n° 16.

L'amendement n° 34, tout en ayant le même objet que l'amendement n° 16, est sous-tendu par des considérations toutes différentes, qui ne peuvent recueillir mon approbation.

Pour ce qui est de l'amendement n° 58, le Gouvernement n'y est pas favorable. En effet, cette loi organique traite du financement de la sécurité sociale. Il ne s'agit donc pas de fixer des dépenses de santé effectuées librement par les individus.

M. le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix les amendements identiques n°s 16 et 34.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale est supprimé, et l'amendement n° 58 n'a plus d'objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - I. - Il est inséré, après l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, un article L.O. 132-3 ainsi rédigé :

« Art. L.O. 132-3. - Chaque année, la Cour des comptes adresse au Parlement un rapport sur les conditions de mise en œuvre des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle. Il fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance. Il expose les observations formulées par la cour, auxquelles sont jointes les réponses faites à ces observations. »

« II. - Supprimé. »

Par amendement n° 17, M. Gélard, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté par le paragraphe I de cet article pour l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières :

« Art. L.O. 132-3. - Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance. Ce rapport est remis au Parlement sitôt son arrêt par la Cour de comptes.

« Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement a trois objets.

Premièrement, il fait du rapport de la Cour des comptes un rapport sur « l'application des lois de financement de la sécurité sociale » et non pas sur les conditions de mise en œuvre de ces lois, ce qui serait peu conforme au texte de la Constitution.

Deuxièmement, il tend à rédiger l'article L.O.-132-3 du code des juridictions financières de manière à distinguer clairement la transmission du rapport par la Cour des comptes au Parlement de son annexion ultérieure au projet de loi de financement de la sécurité sociale, présenté par le Gouvernement.

Enfin, cet amendement vise à rédiger le même article L.O.-132-3 de manière à autoriser, le cas échéant, la dissociation du corps du rapport et des réponses aux observations qu'il contient, de telle sorte que le rapport pourra toujours être annexé en temps voulu au projet de loi de financement de la sécurité sociale, les éventuelles réponses retardataires étant communiquées ultérieurement au Parlement.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 17.

La procédure est utile, elle permet d'améliorer la transmission du rapport de la Cour des comptes au Parlement sans risquer de la faire peser sur les délais d'examen.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 18, M. Gélard, au nom de la commission, propose d'insérer, après le paragraphe I de l'article 3, un nouveau paragraphe I *bis* rédigé comme suit :

« I *bis*. - Il est inséré, après l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, un article L. 132-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 132-3-1. - La Cour des comptes peut être saisie par la commission parlementaire compétente de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de cette commission, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Cet amendement répond à un double objectif.

Il tend, d'une part, à doter les commissions devant lesquelles seront renvoyés les projets de loi de financement de la sécurité sociale des mêmes compétences que celles dont disposent les commissions des finances en ce qui concerne la loi de finances de l'année, aux termes de l'article L. 132-4 du code des juridictions financières.

Il tend, d'autre part, à permettre à ces commissions d'assurer un suivi dans le contrôle de l'application des lois de financement.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

Il s'agit de donner aux commissions compétentes saisies au fond la possibilité de diligenter la Cour des comptes dans des conditions comparables à ce qui est prévu pour les commissions des finances s'agissant du contrôle de l'application de la loi de finances.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 18.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Le groupe socialiste s'abstiendra et je veux expliquer pourquoi.

Nous avons, certes, plaidé pour une loi de règlement, et le dispositif que nous propose ici la commission pourrait être considéré comme un pas dans le bon sens. Cependant, comme il ne correspond pas entièrement à ce que nous envisagions, le groupe socialiste s'abstiendra.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. – I A. – Il est créé, au sein du chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale, une section 1 intitulée : « Principes généraux », qui comprend les articles L. 111-1 et L. 111-2.

« Les articles L. 111-3 et L. 111-4 du même code sont abrogés.

« I. – Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article L. 114-1 du même code, un alinéa ainsi rédigé :

« Les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale sont communiqués au Parlement. »

« II. – L'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 200-3 du même code est abrogée.

« II bis. – L'article L. 132-3 du code des juridictions financières est abrogé.

« III. – Le début du premier alinéa de l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) est ainsi rédigé : " Le Gouvernement présente chaque année un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices, les montants constatés ou estimés : ... " (*Le reste sans changement.*) »

Par amendement n° 35, M. Pagès, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant le premier alinéa de cet article, un paragraphe ainsi rédigé :

« ... – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est élaboré après avis du Conseil économique et social et en fonction des besoins reconnus par les partenaires sociaux. »

La parole est à Mme Borvo.

Mme Nicole Borvo. Par cet amendement, notre groupe propose que le projet de loi de financement soit « élaboré après avis du Conseil économique et social et en fonction des besoins reconnus par les partenaires sociaux ».

En effet, compte tenu de son caractère contraignant, la loi de financement exige une élaboration démocratique, notamment dans la définition des besoins en matière de protection sociale.

L'expérience le montre, personne ne peut s'octroyer le monopole de cette définition, et surtout pas des structures étatiques décidant seules au sommet, à la place des intéressés.

Nous proposons donc que le Conseil économique et social joue justement, dans cette définition et dans le processus d'élaboration de la loi, un rôle important. Il s'agit de consulter, en l'occurrence, la première assemblée « conseil des législateurs », où siègent, notamment, l'ensemble des partenaires sociaux et les forces vives de notre pays.

On ne peut exclure les partenaires sociaux sur un sujet qui, au fond, est de leur ressort.

En effet, la sécurité sociale est, notamment, le bien commun des assurés qui, pour une large part, en assurent le financement. Leur droit reconnu par la Constitution implique que les assurés gèrent, dans le cadre de la loi, la part des richesses qu'ils créent.

Refuser de les impliquer dans la définition des objectifs et des moyens pour assurer l'équilibre des finances de la sécurité sociale, c'est leur nier ce droit, c'est manifester la volonté du Gouvernement d'étatiser, l'ensemble du système de protection sociale, de vider de toute substance la gestion paritaire du système de protection sociale, ce que nous dénonçons.

Nous avons largement démontré auparavant comment le Gouvernement se chargeait d'étatiser afin de mieux imposer sa logique de rationnement des soins et de remise en cause des acquis sociaux.

Tel est le sens de l'amendement que je demande à la Haute Assemblée d'approuver.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. La commission estime que, dans l'hypothèse d'une saisine obligatoire du Conseil économique et social, tous les délais tomberaient et l'on serait alors obligé d'adopter la loi de financement au mois de janvier ou au mois de février. En effet, le Conseil économique et social, s'il était consulté, réclamerait au moins un mois pour examiner le texte.

Cela étant, rien n'interdit qu'à l'avenir, et peut-être *a posteriori*, le Gouvernement saisisse le Conseil économique et social sur les lois de financement. En ce qui nous concerne, nous craignons que la saisine du Conseil économique et social ne rende impossible le respect des délais que nous avons fixés préalablement.

L'avis de la commission est donc défavorable.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement partage l'avis du rapporteur et il est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 35.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Nous voterons cet amendement, car nous sommes persuadés que nos collègues du groupe communiste républicain et citoyen ont raison. De plus, les propos tant de M. le rapporteur que de M. le ministre me confortent dans l'idée qu'effectivement la démocratie sociale dans toute cette affaire est mise sur la touche.

C'est maintenant que l'on invoque le manque de temps ? Mais c'est précisément ce que nous ne cessons de dénoncer depuis le début ! Alors venir dire que la démocratie sociale est renforcée par le fait même que la démocratie politique est assurée par la consultation des assemblées n'est qu'un leurre. Voilà pourquoi nous soutenons absolument l'amendement n° 35.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 35, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 19, M. Gélard, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le paragraphe IA de l'article 4 :

« IA. – Les articles L. 111-3 et L. 111-4 du code de la sécurité sociale sont abrogés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. Il s'agit d'un simple amendement de coordination.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 19, accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 36, M. Pagès, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de rédiger comme suit le paragraphe II de l'article 4 :

« II. - Dans l'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 200-3 du même code, les mots : "de rapport" sont remplacés par les mots : "de lois de financement de la sécurité sociale". »

La parole est à Mme Demessine.

Mme Michelle Demessine. Cet amendement vise à faire en sorte que les conseils d'administration des caisses nationales de sécurité sociale soient saisis du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En effet, jusqu'à présent, ils étaient saisis du rapport annuel sur la sécurité sociale tel qu'il était défini par l'article L. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui est abrogé par la loi organique.

Néanmoins, il nous semble que la procédure de saisine des conseils d'administration doit être maintenue pour la loi de financement, qui se substitue, en quelque sorte, au rapport annuel. Nous ne pouvons accepter, en effet, que les conseils d'administration des caisses voient leur rôle toujours plus réduit dans la gestion du système de protection sociale.

Au bout du compte, il reste vraiment bien peu de choses aux assurés sociaux, puisque le Gouvernement nomme les directeurs de caisses nationales qui, à leur tour, désigneront les directeurs locaux. C'est le Gouvernement qui pilote et qui négocie la détermination des tarifs, des taux de remboursement et des taux de cotisation.

Or ni le Gouvernement ni même le Parlement n'ont à se substituer aux assurés sociaux et à leurs représentants élus.

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

M. Patrice Gélard, rapporteur. Je ne comprends pas très bien le sens de cet amendement, puisque l'article 4 en question prévoit précisément que les projets de loi de financement sont soumis aux caisses. L'avis de la commission est donc défavorable.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement ne comprend pas plus que la commission la portée de cet amendement et partage son avis défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 36.

M. Charles Metzinger. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Metzinger. Nous voterons l'amendement de nos collègues, ne serait-ce que pour bien affirmer qu'effectivement la démocratie sociale est laissée pour compte dans cette affaire.

Il ne faut tout de même pas oublier que, dans ce financement, plus de 70 p. 100 de recettes proviennent des cotisations sociales. Il est quelque part scandaleux de dépouiller ainsi la démocratie sociale.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Monsieur Metzinger, le mot aura sans doute dépassé votre pensée ! Il n'y a rien de scandaleux dans ce

que nous proposons. Il suffit de comparer la situation actuelle des organismes de sécurité sociale à celle que la loi va leur conférer pour être convaincu qu'ils y gagneront en compétence, parce que les choses seront claires et parce qu'ils auront, à travers des conventions d'objectifs, la liberté du choix des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Il est bien évident que nous attendons des organismes de sécurité sociale et de leurs administrateurs qu'ils jouent un rôle positif et accru dans cette réforme. Il ne faut pas déformer les choses. J'ai suffisamment évoqué, tout à l'heure, la consultation des caisses, justement en amont du projet de loi de financement, pour que l'on ne puisse pas dire ici que la démocratie sociale serait en recul. Elle est au contraire articulée avec une démocratie politique accrue. Tout le monde doit donc pouvoir y gagner.

Puisque l'on parle beaucoup de démocratie, il me semble que ce projet de loi de financement a précisément pour mérite principal de clarifier les rôles des uns et des autres pour permettre à chacun de jouer la meilleure partition possible.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 36, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 20, M. Gélard, au nom de la commission, propose, dans le paragraphe III de l'article 4, de remplacer les mots : « chaque année » par les mots : « en annexe du projet de loi de finances de l'année ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Patrice Gélard, rapporteur. En réalité, ce dernier amendement est légèrement en dehors de nos préoccupations, puisqu'il concerne la loi de finances de l'année, mais il répond à un souci des commissions des finances.

Cet amendement tend en effet à établir le document récapitulatif des concours budgétaires et fiscaux de l'Etat à la sécurité sociale comme une annexe du projet de loi de finances.

Ce document récapitulatif a pour vocation de permettre au Parlement de vérifier, lors de la discussion budgétaire, la parfaite concordance entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

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

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Le Gouvernement est tout à fait favorable à ce dernier amendement et je profite de l'occasion pour remercier la commission des lois, et le Sénat tout entier, d'avoir ainsi amélioré les règles de confection de la loi de financement de la sécurité sociale.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 20, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi organique, je donne la parole à Mme Demessine, pour explication de vote.

Mme Michelle Demessine. Les sénateurs communistes républicains et citoyens voteront, comme ils l'ont annoncé d'entrée, contre le projet de loi organique instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Le débat sénatorial aura, selon nous, montré clairement que c'est bien le pouvoir du Gouvernement en matière de sécurité sociale qui sort renforcé de nos débats et que le renforcement des prérogatives parlementaires ne constitue, lui, qu'un leurre.

Il est d'ailleurs surprenant de noter que l'un des soucis majeurs de la majorité sénatoriale aura été de brider le droit d'amendement des parlementaires. Le Parlement, comme en matière de lois de financement, sera - qui peut en douter? - confiné à un rôle de chambre d'enregistrement.

Ce ne sont pas, à notre avis, les efforts certes louables de la commission des lois pour éviter un enchevêtrement des débats à l'automne qui modifieront au fond ce constat.

Les vraies questions qui sont en toile de fond de la crise de la sécurité sociale, que nous ne contestons pas - je veux parler du chômage, de la participation des revenus financiers à la réduction du déficit, de la réduction des importantes dettes patronales - pourront-elles être abordées sérieusement dans le débat futur et par voie d'amendements?

M. Charles Descours. Bien sûr!

Mme Michelle Demessine. J'en doute.

Nous voterons contre ce projet de loi organique, qui écarte le postulat, essentiel à nos yeux, selon lequel l'objet de notre système de protection sociale doit être la satisfaction des besoins de la population, et non pas la réalisation d'un équilibre financier au nom de la mise en place de la monnaie unique, qui masque mal la volonté d'une réduction drastique des dépenses de santé alors que, aujourd'hui déjà, un Français sur quatre renonce à des soins faute de moyens.

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

M. Charles Metzinger. Notre opposition à ce texte n'est pas de pure forme. Nous sommes animés d'un autre esprit et nous nous situons dans une autre logique que la majorité de notre assemblée. Notre philosophie, nos convictions profondes en la matière n'ont rien de commun avec le libéralisme économiste sur lequel se fonde la réforme Juppé, et qui distingue le Gouvernement et sa majorité.

En repoussant l'un de nos amendements, M. le rapporteur a dit, à juste titre, que notre proposition dénaturait le projet de loi organique. Nous avons en effet essayé, sans nous faire d'illusions, de convaincre la majorité acquise au Gouvernement d'empêcher que la sécurité sociale ne soit, pour ce qui est de l'assurance maladie en particulier, étatisée et que la voie vers la privatisation des soins non remboursés ne soit plus largement ouverte.

Par ailleurs, nous avons souhaité que l'on ne démantelât pas davantage encore la sécurité sociale, comme cela est entrepris depuis 1993, en nous opposant à la parcellisation de la protection sociale considérée dans son ensemble.

Nous ne pensons pas que le Parlement soit renforcé dans ses pouvoirs. Certes, il lui est proposé un nouveau champ d'action et il sera désormais mieux informé des problèmes de la sécurité sociale, mais il ne contrôlera que ce que le Gouvernement aura bien voulu lui céder, afin, d'ailleurs, de trouver une caution supplémentaire à sa politique économique et sociale qui non seulement n'em-

pêche pas la fracture sociale de se creuser davantage, mais fournit aux Français une sécurité sociale à deux vitesses, au moins.

Un nouveau champ d'action est ouvert au Parlement, mais pour que celui-ci s'en occupe bien, il devrait disposer de possibilités d'action. Or, le Parlement est enserré dans une difficulté de taille qui l'empêchera de jouer convenablement son nouveau rôle: un calendrier impératif, une menace de dessaisissement de l'assemblée « retardataire » réputée avoir approuvé et - c'est le comble! - la promulgation par ordonnances en cas de non-respect des délais par l'ensemble du Parlement.

Les initiatives parlementaires prévoyant la compensation d'une charge par la création d'une recette ou par la diminution d'une autre charge sont irrecevables. Cette règle est contraignante et limite singulièrement les pouvoirs que le Gouvernement a fait miroiter au Parlement.

La démocratie sociale, quant à elle, devra accepter que le Parlement, pour réaliser l'objectif de l'équilibre financier de la sécurité sociale, gère les cotisations sociales qui représentent encore plus de 70 p. 100 des recettes.

En résumé, la loi de financement de la sécurité sociale, loi d'équilibre, aura un seul mérite: en cas de dérive par rapport aux prévisions, elle sera un indicateur d'alerte.

Cette loi n'est pas un texte normatif. Elle a des allures de loi de plan ou de loi de programme, ce qui représentera d'ailleurs une difficulté majeure. En effet, elle sera annuelle, alors que pour s'articuler convenablement avec la politique de santé, elle devra s'adapter à la pluriannualité d'une telle politique.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste s'oppose à l'adoption de ce projet de loi organique, qui crée les lois de financement de la sécurité sociale. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Charles Descours. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous me permettrez tout d'abord, au nom de notre groupe, de remercier le rapporteur, M. Patrice Gélard, de la qualité de ses interventions et de sa concision, qui nous a permis d'achever l'examen du texte plus tôt que prévu, ce dont nous nous réjouissons.

Ce projet de loi organique, qui vient parfaire la révision constitutionnelle du mois de février dernier, permettra d'associer le Parlement aux choix fondamentaux intéressant l'équilibre financier de la sécurité sociale. Il était en effet anormal, et cela a été déploré par tous les groupes au sein des deux assemblées, que le Parlement ne soit pas associé à des choix qui lui échappaient presque entièrement alors même que les budgets sociaux dépassent le budget de l'Etat.

Lors de sa déclaration de politique sociale du 15 novembre 1995, M. le Premier ministre avait souhaité que cette situation change et que le Parlement puisse exercer ses responsabilités en ce domaine; nous pouvons tous nous en féliciter. Après l'intervention de M. Metzinger, je réitère ce que j'ai dit dans mon intervention liminaire: je prends le pari que, si la majorité changeait - ce qu'à Dieu ne plaise, et nous ferons tout pour l'empêcher pour le bien de la France - il n'y aurait rien de changé ni dans les ordonnances ni dans la loi organique. M. Richard, qui est intervenu après moi dans la discussion générale, ne m'a d'ailleurs pas démenti.

Ces ordonnances et cette loi organique constituent un ensemble cohérent, qui a été approuvé à l'extérieur du Parlement par des organisations qui n'ont pas l'habitude

de soutenir le Gouvernement ; je pense notamment à la CFDT et à la Mutualité française.

Je vais donc approuver, au nom du groupe du Rassemblement pour la République et, en l'absence de M. Fourcade, au nom de la commission des affaires sociales, ce projet de loi qui a été amendé, grâce à la commission des lois, sur trois points principaux.

Le premier apport du Sénat tient à la discussion qui s'est instaurée sur le fait de savoir si c'est un projet de loi ou un rapport qui devra être déposé. Cette discussion peut paraître byzantine, mais nous verrons bien ce que donnera la navette. En tout état de cause, il était bon que ce débat ait lieu et que M. le ministre affirme à plusieurs reprises, comme il l'a fait, que si un rapport devait être discuté, celui-ci devrait être extrêmement concis. C'est peut-être notre pessimisme qui nous empêche de croire vraiment qu'un rapport puisse être concis, et qui nous incite donc à pencher pour le dépôt d'un projet de loi traditionnel...

Le deuxième apport concerne l'élaboration du calendrier de nos futurs travaux et le choix de la date limite du 15 octobre pour le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Peut-être me suis-je exprimé avec un peu trop de force, si j'ai bien compris la réponse de M. le ministre, mais nous croyons vivement à l'utilité de retenir cette date afin que le Parlement puisse jouer son rôle du mieux possible. C'est pour cela que nous avons défendu cette position. M. le président Larché et M. le rapporteur ont expliqué beaucoup mieux que je ne saurais le faire quelles étaient nos motivations.

Enfin, le troisième apport consiste en la possibilité de saisine de la Cour des comptes par la commission compétente. Il est capital que la Cour des comptes puisse être saisie par la commission pour être éclairée.

Pour toutes ces raisons, le groupe du RPR votera, à l'unanimité, le présent projet de loi tel qu'il a été amendé.

M. le président. La parole est à M. de Bourgoing.

M. Philippe de Bourgoing. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voterons sans hésitation ce texte qui a été amélioré, ainsi que vient de le préciser notre collègue Charles Descours, par les amendements de la commission.

Je voudrais remercier M. le rapporteur de son apport à ce débat, de sa grande compétence et de son sens de la précision. Je remercie également M. le ministre d'avoir accepté la plupart des amendements de la commission.

La voie dans laquelle nous nous engageons est en effet la seule susceptible de faire perdurer une protection sociale efficace pour les Français.

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

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le ministre, je voudrais simplement revenir sur un point de procédure, qui me paraît exemplaire.

Le règlement existe, bien entendu, et les compétences des commissions y sont décrites ou découlent de la pratique. Cependant, nous étions confrontés à un problème qui devait être résolu. Ce projet de loi organique relevait de la compétence de la commission des lois - sur ce point, il n'y avait aucun doute - mais notre travail n'aurait pas été possible, en tout cas pas aussi fructueux, grâce d'ailleurs à la compétence de M. le rapporteur, si, d'une

manière ou d'une autre, la commission des finances et la commission des affaires sociales n'y avaient été associées.

Bien sûr, nous avons la possibilité de recourir au mécanisme traditionnel de la commission spéciale, qui est une procédure lourde. L'Assemblée nationale, qui a peut-être été sur ce point un peu moins imaginative que le Sénat, y a d'ailleurs recouru. En l'occurrence, nous avons innové, d'une manière modeste. Mais cette innovation pourra sans doute être retenue. La commission des lois a accueilli, avec le plus grand plaisir, bien sûr, compte tenu de la compétence supplémentaire qui nous était apportée, la commission des affaires sociales, son président et ses rapporteurs, ainsi que les membres de l'opposition ; de la même manière, elle a accueilli la commission des finances.

Cela signifie que, dans le cadre rigide qui est le nôtre, qui n'aboutit pas toujours, lorsqu'il est appliqué trop à la lettre, à des résultats tout à fait satisfaisants, nous pouvons, par le recours à de telles procédures, progresser et, sans toucher au texte, sans bouleverser les colonnes du temple, améliorer notre travail. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne 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° 87 :

Nombre de votants	315
Nombre de suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	158
Pour l'adoption	222
Contre	93

Le Sénat a adopté.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, le Sénat va maintenant interrompre ses travaux ; il les reprendra à quinze heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures quinze, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Jacques Valade.*)

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES VALADE vice-président

M. le président. La séance est reprise.

3

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 29 mai 1996.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gou-

vernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la détention provisoire (n° 330, 1995-1996).

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : ALAIN JUPPÉ »

Acte est donné de cette communication.

4

DÉTENTION PROVISOIRE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 330, 1995-1996), après déclaration d'urgence, relatif à la détention provisoire. [Rapport n° 374 (1995-1996).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous nous retrouvons aujourd'hui pour engager la discussion en première lecture d'un texte très important pour la justice pénale, en particulier pour la protection de nos libertés individuelles. La détention provisoire est en effet l'un des points les plus complexes et les plus délicats de notre droit. Elle fait d'ailleurs l'objet, actuellement, ce qui n'est pas pour simplifier les choses, de prises de position et d'appréciations publiques qui, compte tenu de la complexité du sujet, ne sont pas toujours parfaitement adaptées.

La preuve de la difficulté de cette question peut être trouvée dans l'histoire de la détention provisoire : d'un système en vigueur jusqu'en 1932 dans lequel la liberté était l'exception et la détention avant condamnation, la règle, nous sommes heureusement passés à un système dans lequel la détention est l'exception et la liberté, la règle.

M. Lucien Neuwirth. Si l'on peut dire !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Depuis la loi du 17 juillet 1970, qui a substitué la détention provisoire à la détention préventive, nombre de réformes sont intervenues sur cette question : plus de dix lois de modifications ou de réformes ont été adoptées, la dernière en date étant la loi du 24 août 1993, votée sous le gouvernement Balladur, sur l'initiative de mon prédécesseur Pierre Méhaignerie.

Certaines de ces réformes, qui tendaient à transférer, partiellement ou totalement, du juge d'instruction à d'autres autorités le pouvoir de décider le placement en détention de la personne poursuivie ont été abrogées avant même d'être appliquées ou quelques mois seulement après leur entrée en vigueur.

Il est en effet extrêmement difficile d'instituer, dans un Etat démocratique soucieux de respecter les libertés individuelles et d'assurer l'exercice des droits de la défense, des dispositions qui autorisent l'autorité judiciaire à détener des personnes poursuivies mais non encore définitivement condamnées, tout en empêchant les abus susceptibles d'en résulter.

Cette difficulté apparaît clairement lorsque l'on examine les attentes de l'opinion publique, qui souhaite que la justice puisse poursuivre aussi efficacement que possible

les délinquants et les criminels et qui dénonce, par exemple, les remises en liberté de malfaiteurs, mais qui trouve également anormal que des présumés innocents puissent être emprisonnés.

Le dispositif actuel, tel qu'il résulte de la loi du 24 août 1993, a cherché à établir en ce domaine une forme d'équilibre, en confiant à nouveau au juge d'instruction la responsabilité d'ordonner une détention provisoire, tout en plaçant ce magistrat, grâce à l'institution du référé-liberté, sous un double contrôle : celui de la chambre d'accusation et celui de son président.

Afin non seulement d'apprécier la pertinence d'ensemble de ce dispositif, qui continue à faire l'objet de vives critiques, notamment au regard du respect de la présomption d'innocence et de sa compatibilité avec le droit à l'information revendiqué par la presse, mais aussi d'intégrer le débat sur le sujet de la détention provisoire au moment de l'instruction dans une réflexion d'ensemble sur une éventuelle réforme du code de procédure pénale, j'ai confié à Mme Michèle-Laure Rassat, professeur de droit pénal, une mission de réflexion sur l'éventuelle réforme du code de procédure pénale, mission qui doit s'achever par un rapport à la fin de cette année. C'est au vu des conclusions de cette étude, mais aussi, bien sûr, des travaux très importants de la mission d'information sénatoriale sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction, qui a siégé au printemps 1995, qu'il conviendra d'apprécier l'opportunité d'une nouvelle réforme d'ampleur, laquelle s'inscrirait alors dans une refonte de l'ensemble du code de procédure pénale, de l'enquête à la fin de la peine. En effet, la procédure pénale peut être comparée à une chaîne : il ne sert à rien de travailler sur l'un de ses maillons sans s'attaquer aussi aux autres maillons.

Pour l'heure, le présent projet de loi ne prétend bien entendu pas à un tel réexamen d'ensemble. Il a plus modestement pour objet d'améliorer notre procédure, en renforçant l'équilibre qui doit exister entre la protection des libertés individuelles et les nécessités des investigations du juge d'instruction.

Deux questions se posent en matière de détention provisoire : premièrement, la question du placement en détention, qui est évidemment la plus visible puisqu'une incarcération provoque inmanquablement une césure dans la vie de celui qui, du jour au lendemain, se voit, privé de sa liberté ; deuxièmement, la question de la durée de la détention, qui, bien que moins apparente, n'en est pourtant pas moins difficile ou douloureuse.

Ces deux questions sont au cœur du présent projet de loi puisque ce dernier vise, d'une part, à éviter les mises en détention injustifiées et, d'autre part, à empêcher que les détentions ne se prolongent de façon excessive.

J'exposerai successivement les dispositions du projet de loi concernant ces deux objectifs, tout en commentant les éventuelles modifications que souhaite y apporter la commission des lois, le plus souvent sur l'initiative de son rapporteur, M. Othily, dont je veux d'emblée souligner ici la qualité du travail.

J'examinerai ensuite la principale innovation que la commission des lois propose d'apporter à la procédure pénale : le placement sous surveillance électronique.

Le projet de loi a donc pour premier objectif d'éviter les mises en détention injustifiées.

Deux séries de dispositions du projet de loi tendent à cette fin : d'une part, celles qui renforcent l'efficacité du référé-liberté ; d'autre part, celles qui limitent et explicitent la notion de trouble à l'ordre public.

Le référé-liberté, tel qu'il a été institué par la loi du 24 août 1993, sur l'initiative du président de la commission des lois, M. Jacques Larché, constitue une garantie essentielle contre les détentions abusives. Pour autant, son efficacité paraît pouvoir être sensiblement améliorée.

Actuellement, l'article 187-1 du code de procédure pénale permet au président de la chambre d'accusation de déclarer suspensif un appel formé contre une décision de mise en détention.

Il en résulte que la mise en liberté est subordonnée au caractère « manifestement » infondé de la détention, puisque le président, contrairement à la chambre d'accusation, ne statue pas « sur le fond ».

Il en résulte, en outre, que le président de la chambre d'accusation n'a logiquement le choix qu'entre deux solutions - déclarer l'appel suspensif ou non - mais qu'il ne peut ordonner une troisième voie, c'est-à-dire substituer à la détention provisoire le contrôle judiciaire.

Le présent projet de loi propose un autre mécanisme de référé-liberté, permettant à la personne qui fait appel de demander au président de la chambre d'accusation de statuer immédiatement sur cet appel, sans attendre l'audience de la juridiction.

Le président de la chambre d'accusation pourra alors soit infirmer l'ordonnance du juge, en ordonnant, le cas échéant, un contrôle judiciaire, soit renvoyer l'examen de l'appel devant la chambre d'accusation.

En revanche, il ne pourra pas, statuant seul, confirmer la décision de placement en détention. Bien évidemment, la chambre d'accusation n'aura pas à statuer si son président a infirmé la décision du juge d'instruction.

Le référé-liberté, devenu une sorte d'appel en deux phases, présentera ainsi, par rapport au dispositif actuel, trois avantages : tout d'abord, le président ordonnera la mise en liberté si la détention ne lui paraît pas justifiée au regard des dispositions de l'article 144, et pas uniquement si elle est « manifestement » infondée, comme le prévoit la rédaction actuelle ; ensuite, il pourra, placer la personne sous contrôle judiciaire ; enfin, la chambre d'accusation ne sera pas obligée de se réunir si la mise en liberté a été ordonnée.

Ces modifications, dont je me félicite qu'elles reçoivent l'approbation de la commission des lois, sont de nature à renforcer l'intérêt du référé-liberté et, par là même, à inciter les personnes mises en examen et leur avocat à l'utiliser plus fréquemment.

Elle me paraissent ainsi offrir, dans leur principe même, comme dans leur application future, une meilleure garantie que des réformes qui tendraient, une fois encore, à instituer la collégialité ou la dissociation des fonctions en matière de placement en détention provisoire.

Je crois véritablement que de telles solutions, indépendamment des problèmes de moyens qu'elles soulèvent et qu'il n'est pas possible de passer sous silence, ne sont pas de nature à éviter des placements en détention provisoire injustifiés. Elles opèrent, en effet, une dilution des responsabilités et n'offrent, par là même, que des garanties illusoire.

Par ailleurs, ces solutions induisent un effet pervers inévitable, à savoir qu'il est très difficile de remettre ensuite en cause le bien-fondé d'une détention décidée par plusieurs magistrats et qui apparaît, encore plus fortement que lorsqu'elle est décidée par le seul juge d'instruction, comme une pré-condamnation.

Plutôt que de prévoir, dans toutes les hypothèses, une procédure excessivement lourde et inefficace en raison de sa lourdeur, il est donc préférable de confier au seul juge

d'instruction la responsabilité de décider ou non d'un placement en détention, à condition d'instituer au-dessus de ce magistrat un contrôle efficient et rapide que la personne mise en examen peut immédiatement mettre en œuvre : c'est précisément l'objet du référé-liberté.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Un juge unique !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Améliorée, comme y tend le présent projet de loi, cette procédure renforcera l'étendue des pouvoirs et du contrôle du président de la chambre d'accusation, qui pourra en effet apprécier, sous tous ses aspects, la pertinence de la motivation de l'ordonnance de placement en détention prise par le juge d'instruction, y compris l'éventuelle référence au trouble à l'ordre public, que je vous propose de limiter et d'explicitier.

Toutefois, avant d'examiner les dispositions du projet de loi concernant le trouble à l'ordre public, je tiens à dire dès maintenant quelques mots d'un important amendement concernant le référé-liberté, qui vient d'être déposé par M. Jacques Larché, président de la commission des lois ; j'ai rappelé tout à l'heure qu'il était à l'origine de cette procédure.

Cet amendement, qui n'a pas encore été examiné par la commission, tend à confier l'examen du référé-liberté au président du tribunal de grande instance et à empêcher l'incarcération en maison d'arrêt de la personne mise en examen tant qu'il n'a pas été statué sur ce référé, la personne étant entre-temps retenue par un officier de police judiciaire.

Ce mécanisme est similaire à celui qui avait été adopté en première lecture par le Sénat en 1993, avant que le Sénat ne retienne, en seconde lecture, le texte actuel du référé-liberté.

En fait, la proposition qui est formulée constitue à mes yeux non pas une amélioration du système actuel, mais l'institution d'un autre processus. Bien entendu, je m'en expliquerai plus longuement lorsque cet amendement viendra en discussion, mais, compte tenu de son importance dans l'ensemble du dispositif, je veux dès à présent vous indiquer quelle est la position du Gouvernement.

Je comprends les motivations, comme toujours généreuses, du président de la commission des lois. Toutefois, je ne peux être favorable à cette suggestion, à la fois pour des raisons pratiques et pour des raisons théoriques.

D'un point de vue pratique, le mécanisme proposé ne pourrait être mis en œuvre de façon satisfaisante faute de moyens suffisants, d'abord, en magistrats, car le président qui aura statué sur le référé-liberté ne pourra plus faire partie du tribunal correctionnel, ensuite, en fonctionnaires, car les policiers ou les gendarmes ont d'autres tâches à accomplir que de garder des personnes en détention, enfin, en locaux, car il n'existe pas d'institutions autres que les maisons d'arrêt pour détenir ces personnes.

Par conséquent, se posent trois problèmes de caractère pratique, dont le premier est d'ailleurs essentiel : celui qui est intervenu dans une procédure ne peut plus être présent dans la juridiction de jugement qui tranchera cette affaire.

Mais, d'un point de vue théorique, c'est au président de la chambre d'accusation et à la chambre d'accusation, juridiction du second degré, qu'il appartient de contrôler les juges d'instruction. C'est le principe traditionnel de notre code de procédure pénale.

Revenir sur l'organisation judiciaire de nos tribunaux et sur le principe du contrôle des magistrats instructeurs par la chambre d'accusation ne me paraît ni souhaitable ni utile. Je crains surtout qu'il soit illusoire de croire que

le président du tribunal pourra exercer un contrôle efficace sur les décisions des juges d'instruction. Le risque est grand de le voir hésiter à sanctionner, si je puis dire, un magistrat qu'il côtoie chaque jour parmi les membres de son tribunal.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ne retirons pas au président de la chambre d'accusation les pouvoirs de contrôle que lui a donnés la loi du 24 août 1993. Il faut, au contraire, comme je le propose, les étendre et lui en faciliter l'exercice.

Si, à l'expérience, les mesures prévues par le projet de loi ne donnent pas satisfaction, comme c'est le cas aujourd'hui, du référé-liberté institué par la loi du 24 août 1993, il sera toujours temps de les modifier. Je m'y engage solennellement, notamment devant le président de la commission des lois. Les propositions que je formule dans le présent texte à partir du référé-liberté, instauré sur sa proposition, apportent aujourd'hui des améliorations significatives.

Toutefois, en l'état, l'adoption de l'amendement présenté par M. Jacques Larché conduirait plutôt le Parlement à revenir trois ans en arrière, et non pas à aller de l'avant en développant cet appel en deux phases que constituerait le référé-liberté selon les nouvelles dispositions que je propose.

La seconde série de dispositions ayant pour objet de mieux contrôler la détention provisoire tendent à limiter et à expliciter la référence à la notion d'ordre public.

Certains considèrent – il s'agit d'une vieille querelle, quasiment idéologique – que le trouble à l'ordre public comme fondement de la détention provisoire devrait être purement et simplement supprimé en raison de l'imprécision du critère et des abus qu'il autoriserait.

Cette suppression avait d'ailleurs été proposée lors des débats de la loi du 4 janvier 1993. Le Parlement l'avait refusée en ce qui concerne le placement en détention provisoire, mais adoptée pour le maintien en détention lors du renvoi de la personne poursuivie devant le tribunal correctionnel. Dans un souci de cohérence, la loi du 24 août 1993 était ensuite revenue sur cette suppression partielle.

En réalité, les critiques concernant la notion d'ordre public doivent être relativisées et précisées.

En effet, les détentions provisoires uniquement motivées par la référence au trouble à l'ordre public sont exceptionnelles. Le plus souvent, d'autres critères – risques de fuite, de pressions, de concertation, de disparition des preuves ou de réitération de l'infraction – justifient également la détention.

Pour autant, certaines détentions sont motivées par la seule existence d'un trouble à l'ordre public, sans que leur bien-fondé puisse être contesté.

Il en est ainsi en cas de crime de sang commis par une personne totalement insérée pour laquelle il n'y a ni risque de fuite ni risque de réitération : par exemple, l'assassinat par une personne de son conjoint.

Il en va de même en cas d'infraction ayant causé, en raison des circonstances de sa commission ou de sa nature, un trouble exceptionnel à l'ordre public : le délit de profanation de cimetière commis en raison de la religion des personnes inhumées.

Il paraît donc indispensable de conserver le critère du trouble à l'ordre public.

En revanche, il est nécessaire – je l'ai dit pratiquement dès mon arrivée à la Chancellerie – d'en préciser les contours, car il ne peut continuer d'être admis qu'un critère flou et vague puisse fonder une privation de liberté,

rendant ainsi illusoire un véritable contrôle de la chambre criminelle de la Cour de cassation. Il convient, en outre, de mettre en évidence qu'il s'agit d'un motif exceptionnel.

Le projet de loi que je vous présente prévoit donc de définir ce critère par référence à la gravité de l'infraction, aux circonstances dans lesquelles elle a été commise et à l'importance du préjudice qu'elle a causé.

Il est, de plus, prévu d'exiger l'existence d'un trouble exceptionnel à l'ordre public, auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin.

Ces deux modifications montreront clairement la volonté du législateur d'empêcher tout abus qui pourrait résulter du recours à la notion d'ordre public, sans pour autant entraver la répression dans les hypothèses les plus graves. Je me félicite donc que la commission propose d'accepter cette disposition du projet de loi.

Après avoir évoqué le premier objectif – empêcher les détentions injustifiées – j'en viens au second : éviter les détentions provisoires d'une durée excessive.

Les statistiques les plus récentes montrent une légère, mais significative, augmentation de la durée moyenne des détentions provisoires : celle-ci s'élevait en 1995 à 4,1 mois, alors qu'elle était de 3,9 mois en 1985.

La première des causes de cette augmentation est la complexité croissante des procédures, ce qui signifie que le premier remède est, bien entendu, l'accroissement des moyens de l'institution judiciaire, en particulier des cabinets d'instruction.

Il demeure toutefois que certaines modifications législatives sont de nature à limiter la durée des détentions provisoires au cours des informations judiciaires.

Le présent projet de loi vise ainsi à inscrire dans le code de procédure pénale le principe du respect du délai raisonnable qui résulte des exigences posées par la convention européenne des droits de l'homme et à en tirer les conséquences procédurales.

L'énoncé du principe, qui prend aussi en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, figurera ainsi dans un nouvel article 144-1 du code de procédure pénale, selon lequel la détention provisoire ne devra pas excéder une durée raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

Ce principe aura notamment pour conséquence d'obliger le juge d'instruction, lorsque la détention dépassera un an, à indiquer, dans la motivation de ses décisions de prolongation, les éléments justifiant la poursuite de l'information et à préciser le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

En pratique, de nombreux juges d'instruction procèdent déjà ainsi lorsqu'ils motivent des prolongations dans des procédures particulièrement longues, et les chambres d'accusation n'hésitent d'ailleurs pas à mettre en liberté les personnes détenues dans des affaires dont la durée leur semble excéder un délai raisonnable.

Cependant, en l'absence de dispositions expresses dans la loi, la chambre criminelle de la Cour de cassation n'est pas véritablement en mesure d'exercer son contrôle sur ces motivations. Les nouvelles dispositions lui permettront d'exercer pleinement un tel contrôle.

La commission propose d'exiger cette motivation supplémentaire à l'issue d'un délai de huit mois, et non d'un an, comme le prévoit le projet de loi pour les affaires correctionnelles. Je n'y suis *a priori* pas opposé, tant il est

vrai que notre procédure distingue traditionnellement la durée des détentions provisoires en matière criminelle et en matière correctionnelle.

L'obligation faite au juge d'instruction lorsque la détention excède un an – ou huit mois, si l'amendement de la commission était adopté – d'expliquer les raisons de la poursuite de la procédure ne doit toutefois pas avoir pour effet d'empêcher le déroulement de certaines informations.

Il serait en effet inconcevable, notamment en matière de criminalité organisée ou de terrorisme, que le juge soit obligé de faire connaître à l'avance le détail des actes qu'il va accomplir.

Aussi sera-t-il expressément prévu que le magistrat instructeur ne sera pas tenu d'indiquer la nature des investigations restant à effectuer lorsque cette indication risquerait d'entraver leur accomplissement.

Ces précisions montrent le souci du projet de maintenir toute l'efficacité de la répression.

Il est par ailleurs proposé de modifier les conditions de renouvellement de la détention en matière criminelle au-delà d'un an. Actuellement, il suffit d'un seul renouvellement tous les ans. Il paraît plus raisonnable de prévoir que ce renouvellement doit intervenir au minimum tous les six mois.

Les différentes modifications que je viens de vous présenter me paraissent de nature à empêcher qu'une détention provisoire, bien que justifiée à l'origine, ne se prolonge de façon excessive.

Doit-on aller plus loin ? C'est la question que s'est posée votre commission des lois, qui propose, quant à elle, deux autres modifications sur lesquelles je veux donner mon sentiment.

La première consiste à donner aux parties la possibilité de saisir la chambre d'accusation pour demander le dessaisissement du juge si celui-ci n'a fait aucun acte pendant quatre mois ou, si la personne est détenue, pendant deux mois.

J'y suis tout à fait favorable, à condition, toutefois, que cette demande puisse être filtrée, si j'ose dire, par le président de la chambre d'accusation. J'ai déposé un sous-amendement en ce sens et j'y reviendrai lorsque cette disposition sera examinée.

La seconde modification consiste à prévoir que, en matière correctionnelle, la détention ne saurait jamais dépasser une durée d'un an. Sur cette proposition en revanche, je ne suis pas votre commission.

Je crois véritablement qu'instituer une telle limite serait une erreur, car cela entraverait de façon considérable, dans certaines affaires, la mission des juges d'instruction, et donc l'efficacité de notre procédure pénale.

J'aurai l'occasion de m'en expliquer plus précisément lorsque cet amendement viendra en discussion, mais je veux dès à présent vous faire part des dangers d'une telle disposition.

Je pense, notamment, aux informations suivies en matière de trafic de stupéfiants, de proxénétisme aggravé, d'association de malfaiteurs, y compris à caractère terroriste, car il s'agit, dans tous ces cas, d'informations correctionnelles et non pas criminelles.

Empêcher un juge d'instruction, sous le contrôle – je le répète – de la chambre d'accusation, contrôle renforcé par la possibilité donnée à un détenu de demander le dessaisissement d'un juge qui n'a fait aucun acte pendant deux mois – c'est ce que propose la commission – l'empêcher, dis-je, de poursuivre son instruction dans de

telles affaires au-delà d'un an – car c'est bien à cela que l'on aboutit – revient à désarmer totalement l'institution judiciaire dans sa lutte contre la délinquance organisée.

Je demanderai donc au Sénat de ne pas adopter cet amendement.

Enfin, je veux m'exprimer sur l'institution du placement sous surveillance électronique, novation que la commission veut introduire dans le présent projet.

Les amendements qui tendent à instituer, ce placement sous surveillance électronique, qui existe déjà dans plusieurs pays étrangers, ont été adoptés – je l'ai noté – à l'unanimité des membres de la commission.

Je ne décrirai pas le mécanisme proposé ; il est excellemment présenté dans tous ses détails dans le rapport de M. Georges Othily. Je me bornerai à vous donner la position du Gouvernement sur cette proposition extrêmement innovante.

Vous le savez – la presse s'en était fait largement l'écho et j'en avais moi-même parlé dès l'automne dernier – la Chancellerie étudie avec beaucoup d'intérêt cette question depuis le dépôt du rapport de M. le sénateur Cabanel, rapport que lui avait demandé M. Balladur et qu'il a remis au Premier ministre actuel, M. Juppé.

Toutefois, au moment où nous préparons l'avant-projet du texte que je défends devant vous aujourd'hui, l'institution de cette novation nous est apparue particulièrement complexe. Elle soulève en effet des problèmes considérables d'un point de vue tant théorique que pratique.

A l'évidence, une telle réforme suppose, avant d'être généralisée, une expérimentation pendant plusieurs années.

Mais, vous le savez, une telle expérimentation ne saurait intervenir sans une loi.

C'est pourquoi, sans engager le Gouvernement de façon définitive sur la question du placement sous surveillance électronique, mais conscient de l'intérêt que présente cette nouvelle procédure, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat sur les différents amendements concernant cette question – sagesse que je me permets dès maintenant de qualifier de bienveillante – tout en demandant au Parlement d'accepter dès à présent le principe du réexamen de ces dispositions dans quelques années, à la lueur de l'expérience.

Le présent projet de loi, mesdames, messieurs les sénateurs, renforce de façon notable la protection des libertés individuelles.

Ses dispositions, modifiées ou complétées par les amendements de votre commission des lois, que le Gouvernement approuve pour la plupart, comme je viens de l'expliquer, sont en effet de nature à empêcher les détentions provisoires abusives dans leur principe même ou dans leur durée.

Elles ne viennent toutefois diminuer en aucune manière – je tiens à le souligner devant vous – l'efficacité de la répression, car elles maintiennent totalement les possibilités données par notre droit au juge d'instruction de placer en détention des malfaiteurs lorsque cette détention est justifiée.

Il s'agit, en définitive, comme pour de nombreux autres projets que j'ai eu l'occasion de défendre devant vous depuis un an, d'un texte d'équilibre, qui, sans préjuger les réformes d'ensemble ultérieures de la procédure pénale qui pourraient naître de la mission de réflexion en cours sur le sujet, constitue un indéniable progrès de

notre droit. Il contribuera au meilleur fonctionnement de notre institution judiciaire et permettra que celle-ci soit mieux comprise par les justiciables.

C'est pourquoi je vous demande instamment de bien vouloir l'adopter à la suite de la discussion qui va maintenant s'engager devant votre Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

5

SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE DE POLOGNE

M. le président. J'ai le plaisir de saluer la présence dans notre tribune officielle d'une délégation du Sénat polonais, conduite par M. Tadeusz Rewaj, président du groupe d'amitié Pologne-France. (*M. le garde des sceaux, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent.*)

Au nom du Sénat tout entier, je souhaite la bienvenue à cette délégation qui se trouve à Paris à l'invitation du groupe sénatorial France-Pologne, présidé par M. Maurice Schumann.

En espérant que son séjour soit fructueux, je forme des vœux pour que sa visite contribue à renforcer les liens d'amitié entre nos deux assemblées et nos deux peuples. (*Applaudissements.*)

6

DÉTENTION PROVISOIRE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif à la détention provisoire.

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

M. Georges Othily, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi soumis à notre examen concerne un sujet essentiel. Il s'agit en effet, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner pour l'individu, de l'incarcération de personnes présumées innocentes.

La détention provisoire s'applique par hypothèse à des personnes dont la culpabilité n'a pas encore été définitivement établie, soit qu'elles demeurent mises en examen, soit qu'elles attendent de comparaître devant la juridiction de jugement, soit que les délais prévus pour les voies de recours ne sont pas encore expirés.

Les principes fondateurs de l'Etat républicain, tels qu'ils sont exprimés dans la Déclaration des droits de l'homme, font de l'exigence du droit et du respect des droits des individus des éléments constitutifs de l'identité nationale.

Votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux, a fourni l'occasion de débats et de réflexions sur l'évolution souhaitable d'une meilleure administration de la justice, et plus particulièrement sur le sort fait au justiciable.

Toutefois, une telle réforme sans moyens serait vouée à l'inefficacité.

A l'heure où je vous parle, environ 21 000 personnes, soit 40 p. 100 de la population carcérale, sont dans cette situation et plus de 60 000 personnes sont, chaque année, incarcérées avant tout jugement.

Il faut cependant noter que la situation de la France, qui fut longtemps exceptionnelle par l'importance des prévenus au sein de la population carcérale, s'est sensiblement améliorée depuis une dizaine d'années.

Ainsi, l'année charnière a bien été 1985, date d'entrée en vigueur de la loi du 9 juillet 1984, qui a notamment exigé un débat contradictoire avant toute décision de placement en détention provisoire.

M. Guy Allouche. Merci pour cet hommage !

M. Georges Othily, rapporteur. Auparavant, le nombre de prévenus incarcérés n'avait cessé d'augmenter. Chacun reconnaît aujourd'hui que la loi de 1984 a mis fin à cette tendance et a permis une légère diminution du nombre des prévenus.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux, le législateur s'est en effet efforcé, depuis 1970, de conférer à la détention provisoire le caractère véritablement exceptionnel qui doit être le sien.

Il a, tout d'abord, soumis le recours à cette mesure à des conditions de fond.

Les premières de ces conditions tiennent à la gravité de l'infraction : la détention provisoire n'est possible qu'en matière criminelle ou, en matière correctionnelle, lorsque la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement, voire à un an en cas de flagrant délit.

Les autres conditions de fond permettant le placement en détention provisoire concernent les motifs d'une telle décision. Ces motifs sont prévus par l'article 145 du code de procédure pénale, qui énumère les critères de placement en détention provisoire en distinguant deux séries de justifications.

Les nécessités de l'instruction, tout d'abord : la détention doit alors être nécessaire pour conserver les preuves ou les indices matériels, pour empêcher une pression sur les témoins ou les victimes, ou pour empêcher une concertation frauduleuse entre complices.

Le second motif permettant la détention provisoire est l'incarcération à titre de mesure de sûreté. Dans cette hypothèse, la détention doit alors être nécessaire pour mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement, pour garantir le maintien de la personne concernée à la disposition de la justice ou pour préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction.

Le législateur s'est également efforcé de limiter la durée de la détention provisoire.

Il a, tout d'abord, prévu que la décision de placement ne saurait, en principe, excéder une certaine durée : quatre mois en matière correctionnelle, un an en matière criminelle.

Cette décision est cependant susceptible d'être prolongée, par ordonnance motivée, selon la gravité de l'infraction et selon les antécédents judiciaires de la personne mise en examen.

Au total, seules deux durées limites ont été fixées : six mois lorsque la personne mise en examen n'encourt pas plus de cinq ans d'emprisonnement et n'a pas été condamnée pour crime ou délit de droit commun à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à un an ; deux ans lorsque la personne mise en examen n'encourt pas plus de cinq ans d'emprisonnement, quel que soit son

passé judiciaire. Dans les autres hypothèses, il n'y a d'autre limite à la durée de la détention provisoire que le fameux « délai raisonnable » prévu par la Convention européenne des droits de l'homme.

A ce dispositif, il convient d'ajouter le « référé-liberté », que nous devons à M. le président Jacques Larché, et qui permet d'éviter le traumatisme lié aux premières heures d'une incarcération. Il autorise une personne placée en détention provisoire à demander au président de la chambre d'accusation de déclarer suspensif son appel contre cette décision. Ce magistrat fait droit à la demande – et la personne est alors remise en liberté – s'il « n'est manifestement pas nécessaire que la personne mise en examen soit détenue jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'appel ».

Les personnes que j'ai entendues au cours de mes auditions ont toutes estimé que cette procédure n'avait pas donné tous les résultats attendus. L'une des principales explications tient au fait que le référé-liberté est lié à l'appel, lequel n'est qu'exceptionnellement interjeté dans environ 10 p. 100 des cas. Ainsi, en 1994, seules 397 demandes de référé-liberté ont été déposées, dont seulement 6 p. 100 ont donné lieu à une remise en liberté.

Le projet de loi prévoit trois séries de modifications sur lesquelles je ne m'attarderai guère car vous les avez parfaitement présentées, monsieur le garde des sceaux.

La première série de modifications vise à préciser la notion d'ordre public.

Cette notion a été parfois considérée comme trop imprécise. Le projet de loi tend donc à ce que l'ordre public ne puisse justifier un placement en détention provisoire que s'il a été troublé de manière exceptionnelle, et ce compte tenu de la gravité de l'infraction, des circonstances de sa commission ou de l'importance du préjudice causé.

La deuxième série de modifications prévues par le projet de loi tend à limiter la durée de la détention provisoire.

Pour ce faire, il est tout d'abord proposé de consacrer dans notre droit interne la notion de durée raisonnable, laquelle s'apprécierait « au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité ».

Il est également proposé de réduire de un an à six mois la durée de chaque prolongation de la détention provisoire en matière criminelle. Serait ainsi assuré un réexamen plus fréquent par le juge d'instruction de la nécessité de la détention.

Il est enfin proposé d'exiger une motivation particulière des décisions de prolongation de la détention provisoire lorsque celle-ci excède un an. Le juge d'instruction devrait alors fournir « les indications qui justifient la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure ».

Enfin, la troisième série de modifications contenues dans le projet de loi concerne l'amélioration du référé-liberté.

Le projet de loi confère au président de la chambre d'accusation le soin non plus seulement de déclarer l'appel suspensif mais « d'examiner immédiatement l'appel sans attendre l'audience de la chambre d'accusation ».

Il s'agit donc d'un véritable contrôle au fond, portant sur le respect des conditions prévues par le code de procédure pénale et non plus seulement sur leur méconnaissance manifeste.

Ce faisant, serait institué ce que vous avez appelé, monsieur le garde des sceaux, une sorte d'appel en deux phases : si le président de la chambre d'accusation infirme l'ordonnance du juge d'instruction, il ordonne la remise en liberté et la chambre d'accusation est dessaisie ; il pourrait désormais décider de placer la personne mise en examen sous contrôle judiciaire et ne serait donc plus placé devant l'alternative maintien en détention – mise en liberté ; si le président de la chambre d'accusation confirme l'ordonnance, il renvoie l'examen de l'appel à la chambre elle-même à laquelle il appartiendra d'en connaître.

J'en viens maintenant aux modifications que vous propose la commission des lois de la Haute Assemblée.

Toutes les personnes que j'ai entendues ont considéré que ce texte allait dans la bonne direction, mais beaucoup l'ont jugé trop timoré. Certaines ont notamment regretté que ne soit pas abordé le problème de la séparation du pouvoir d'enquête et de la décision de mise en détention.

Je crois que nous devons considérer ce texte comme une pierre d'attente. Il ne touche pas véritablement à la procédure de mise en détention dans l'attente d'une réforme globale de la procédure pénale qui pourrait notamment intervenir après le rapport de Mme le professeur Michèle-Laure Rassat.

Cela ne signifie pas pour autant, monsieur le garde des sceaux, que nous devons nous contenter pour l'heure de ce que nous propose le Gouvernement. La commission des lois a en effet estimé souhaitable d'aller plus loin.

C'est la raison pour laquelle elle vous propose trois séries de modifications.

La première vise à réduire autant que possible la durée maximale de la détention provisoire. Vous vous en êtes expliqué, mais nous reviendrons sur ce débat lors de la discussion des articles.

En matière correctionnelle tout d'abord, la commission des lois, conformément à une suggestion de MM. Fauchon et Badinter, vous propose de ramener à huit mois la durée maximale de principe, celle-ci ne pouvant être prolongée qu'une fois pour une durée n'excédant pas quatre mois.

Cela signifie – vous l'aurez vous-même calculé – que la détention provisoire en matière correctionnelle ne pourrait plus jamais dépasser un an. Ce serait un progrès considérable.

Nous sommes bien conscients du fait que la fixation d'une durée butoir de détention provisoire pourrait, dans certaines hypothèses, poser des difficultés au magistrat instructeur.

C'est la raison pour laquelle nous ne l'avons pas prévu en matière criminelle.

C'est également pour cette raison que nous avons fixé une durée maximale qui me paraît réaliste et qui, je le souligne, correspond à plus du triple de la durée moyenne de la détention provisoire en matière correctionnelle.

Un an, c'est réaliste ; plus d'un an, pour une personne présumée innocente, ce n'est pas raisonnable.

Bien sûr, dans certaines hypothèses – d'ailleurs fort rares, car 95 p. 100 des prévenus incarcérés le sont pour une durée inférieure à une année – cela demandera des efforts.

En matière criminelle, la commission des lois vous propose de fixer un délai entre l'acte d'accusation et le passage devant la cour d'assises. Un tel délai existe en matière correctionnelle, il est de deux mois. Pourquoi ne pas l'instaurer en matière criminelle ?

Cela étant, afin de tenir compte des contraintes inhérentes à la procédure criminelle, notamment au régime des sessions des cours d'assises, elle vous propose de fixer ce délai à six mois et de permettre au président de la cour d'assises de le prolonger pour une durée qui ne saurait excéder trois mois. Il serait ainsi mis fin à des situations extrêmes qui m'ont été indiquées et qui consistent à attendre parfois plus de dix-huit mois pour la comparution d'un accusé.

La commission des lois vous propose également d'accroître les droits du prévenu incarcéré en lui permettant notamment de saisir la chambre d'accusation en cas de défaut d'investigation pendant un délai de deux mois. La chambre d'accusation ainsi saisie pourrait décider d'évoquer elle-même l'affaire ou de la renvoyer à un autre juge d'instruction, voire au même juge d'instruction, car il ne faut pas oublier que l'abstention de celui-ci pourra être tout à fait justifiée, notamment s'il attend les résultats d'une expertise ou d'une commission rogatoire.

La deuxième série de mesures consiste à assurer le caractère exceptionnel de la détention provisoire.

La détention provisoire est une mesure exceptionnelle, comme le précise d'ailleurs le code de procédure pénale, et notre commission des lois n'a pas manqué de le souligner.

Sur une suggestion de M. Ulrich, elle a adopté un amendement en rappelant le caractère exceptionnel à l'article 144 du code de procédure pénale qui traite des conditions du placement en détention. Dans le même esprit, cette fois sur une proposition de M. Dreyfus-Schmidt, elle a adopté un amendement imposant au juge d'instruction qui décide un placement en détention provisoire d'indiquer expressément en quoi un simple contrôle judiciaire lui apparaît insuffisant.

Enfin, mes chers collègues, monsieur le garde des sceaux, la commission des lois a voulu également consacrer un nouveau substitut à la détention provisoire : le placement sous surveillance électronique.

Vous savez, mes chers collègues, que cette idée a été évoquée à plusieurs reprises au cours des deux dernières années. Vous avez pris connaissance des conclusions de notre collègue Guy Cabanel, à l'issue de sa mission auprès du garde des sceaux.

La plupart des personnes que j'ai entendues se sont déclarées plutôt favorables, voire franchement favorables, à la consécration de la surveillance électronique dans notre droit interne, comme l'ont consacré plusieurs autres pays, tels que les Etats-Unis, le Canada, la Suède, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas. Elles estimaient notamment que ce dispositif serait particulièrement utile à la réinsertion des condamnés.

Sans être hostiles, loin de là, à la consécration de la surveillance électronique comme substitut à la détention provisoire, plusieurs de ces personnes ont fait part d'un certain scepticisme quant à l'efficacité du dispositif en cette matière.

Selon elles, les objectifs de la détention provisoire, qui sont d'éviter les pressions sur les victimes ou les témoins, ou les concertations entre complices, ne seraient qu'exceptionnellement susceptibles d'être atteints grâce à la surveillance électronique. Elles ont craint que ce procédé ne devienne davantage un substitut au contrôle judiciaire qu'un substitut à la détention provisoire.

Cela étant, certains ont reconnu que la surveillance électronique pouvait s'appliquer à des cas entraînant la mise en détention provisoire et pouvait, notamment, parfois garantir le maintien de la personne mise en examen à la disposition de la justice ou prévenir le renouvellement de l'infraction.

En tout état de cause - et vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux - s'est dégagé, en tout cas pour nous, un consensus général sur la pertinence de l'affirmation suivante : la détention doit être l'exception, la liberté, la règle.

Le dispositif que propose la commission des lois nous paraît répondre aux inquiétudes qui seraient susceptibles de se manifester concernant le risque de voir la surveillance électronique devenir un « super-contrôle judiciaire ».

Elle vous propose donc de préciser expressément que la surveillance électronique ne peut être qu'un substitut à la détention provisoire et ne pourra être prononcée que lorsque le juge d'instruction aura ordonné la détention. En conséquence, ne pourront bénéficier de cette mesure que des personnes qui, à défaut, seraient incarcérées ou maintenues en détention.

De multiples précautions sont prévues pour garantir le respect des droits de la personne. En particulier, l'intéressé devra donner préalablement son consentement, et ce en présence de son avocat.

J'ajoute que la surveillance électronique ne sera ni générale ni absolue et que son application sera limitée à certaines périodes fixées par le juge d'instruction en tenant compte des nécessités liées à l'organisation de la défense de la personne mise en examen, à sa vie familiale ou professionnelle, ou au suivi d'un traitement médical ou d'une formation.

La surveillance à distance relèverait d'un service de l'Etat désigné dans des conditions fixées par décret. Nous pensons tout particulièrement aux comités de probation et d'assistance aux libérés.

Nous avons bien conscience du fait que la solution qui vous est ainsi proposée a quelque chose de surprenant pour nos habitudes. Il est vrai que toute innovation peut être difficile, car elle se heurte souvent à la réticence de l'homme, mais retenons ici, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la leçon de Sénèque : « Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles. » Nous devons tout faire, dans le respect de la dignité humaine, pour qu'une personne présumée innocente puisse échapper à l'incarcération, avec tous les effets que cela entraîne.

Telle est, ainsi résumée, mes chers collègues, la position de la commission des lois sur le projet de loi soumis à notre examen. Elle se félicite de l'initiative que vous avez prise, monsieur le garde des sceaux. Mes chers collègues, vous aurez compris que, dans ces conditions, la commission des lois vous propose d'adopter ce projet de loi organique. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

Groupe du Rassemblement pour la République, 43 minutes ;

Groupe socialiste, 37 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 31 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 26 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 19 minutes ;

Groupe communiste, républicain et citoyen, 15 minutes.

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

M. Jean-Patrick Courtois. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis vient compléter le dispositif de la loi du 24 août 1993 sur la détention provisoire. Certes, les dispositions de cette loi sont jugées dans leur ensemble satisfaisantes, mais, dans un domaine aussi important, où la liberté doit demeurer la règle et son entrave l'exception, le législateur doit rester attentif à assurer l'indispensable équilibre entre les droits de l'ensemble des citoyens, les droits des personnes mises en examen et la nécessaire manifestation de la justice.

L'encombrement des tribunaux, la complexité de l'enquête et de l'instruction entraînent, quelle que soit la diligence des magistrats, un allongement de la détention provisoire auquel il faut mettre fin. C'est là l'objectif du présent texte : limiter les conditions de fond de la détention, en réduire la durée et renforcer les garanties dont doivent bénéficier les personnes soupçonnées de crimes ou de délits.

Le projet de loi intègre également dans notre droit national les recommandations de la Commission européenne des droits de l'homme en faisant explicitement référence au « délai raisonnable » qui doit être celui de la détention au regard de l'infraction commise.

Sans revenir sur l'ensemble des dispositions du projet de loi - ce qu'a excellemment fait M. le rapporteur - je souhaite insister sur une disposition de l'article 1^{er} du projet de loi ainsi que sur certaines modifications intervenues en commission, qui renforcent les garanties offertes.

Tout d'abord, le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, qui complète les conditions édictées au premier alinéa, maintient bien entendu la détention provisoire lorsqu'il s'agit de protéger la personne mise en examen, de la maintenir à la disposition de la justice, de mettre fin à l'infraction ou de prévenir le renouvellement de celle-ci.

A ces conditions, que l'on peut qualifier de « classiques », le troisième alinéa de l'article 1^{er} apporte une précision complémentaire en permettant le placement en détention provisoire de la personne mise en examen dont le maintien en liberté, compte tenu de la gravité de l'infraction, des circonstances dans lesquelles elle a été commise, de l'importance du préjudice, constituerait un trouble exceptionnel à l'ordre public. La référence à l'ordre public, qui existait déjà, est, ici, précisée. En effet, le trouble à l'ordre public doit être exceptionnel.

Le législateur apporte donc une précision qui constitue une garantie évidente, puisqu'il ne pourra plus être question d'utiliser le trouble à l'ordre public comme clause de style et que les magistrats devront motiver et apprécier *in concreto* les faits. Certes, il est peu fréquent que le trouble exceptionnel à l'ordre public constitue à lui seul un motif de mise en détention. Cependant, cette référence, qui existe d'ailleurs dans d'autres pays européens - l'Espagne par exemple - n'a rien d'une hypothèse d'école.

En commission des lois, les cas de violation de sépultures, qui constituent un trouble grave, bouleversent l'ordre public et les consciences et justifient, par là même, une mise en détention provisoire, ont été évoqués.

De même, certains autres crimes, le crime passionnel notamment, dont on connaît l'auteur, dont on sait qu'il ne se renouvellera pas et dont les preuves ne peuvent être détruites, peuvent entraîner un trouble exceptionnel à l'ordre public.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Exceptionnel !

M. Jean-Patrick Courtois. Tout dépend des circonstances dans lesquelles ils ont été perpétrés, du lieu où ils ont été commis, des événements qui les ont précédés.

Le même crime, commis dans une grande agglomération ou dans une communauté plus réduite, n'entraînera pas le même trouble à l'ordre public. Il reviendra au magistrat d'examiner ces circonstances, qui motiveront sa décision de détention.

Je suis donc persuadé que la référence au trouble grave de l'ordre public n'est ni superfétatoire - comme certains le laissent entendre - ni attentatrice à la liberté - comme d'autres le soupçonnent - mais, bien au contraire, qu'elle permet à la fois de justifier la détention et de garantir la paix publique.

A la détention provisoire, notre commission des lois a voulu apporter une sorte d'aménagement : lorsqu'elle est décidée, et uniquement dans ce cas-là, il est proposé à la personne mise en examen un placement sous surveillance électronique.

Ce type de surveillance, qui est déjà pratiqué dans certains pays étrangers, présenterait l'avantage, d'une part, d'éviter l'effet traumatisant de l'incarcération de courte durée et, d'autre part, de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale.

Cependant, cette mesure ne saurait se substituer au contrôle judiciaire que le président de la chambre d'accusation peut dorénavant décider lorsque la mise en détention est infondée au regard de l'article 144 du code de procédure pénale et que l'on se trouve dans la situation d'un référé-liberté. Le placement sous surveillance ne peut que remplacer une détention provisoire décidée.

Je souligne d'ailleurs, à ce propos, l'équilibre protecteur des garanties que réalise le présent projet de loi.

Si le juge d'instruction décide de la mise en détention provisoire, lorsqu'il est fait appel de cette décision, c'est le président de la chambre d'accusation qui peut décider qu'il n'y a pas lieu à détention, au regard de l'article 144 du code précité et dans le cadre du référé-liberté.

En revanche, c'est la chambre d'accusation, donc une formation collégiale, qui doit se prononcer pour décider du maintien en détention provisoire.

Est ainsi mise en place une procédure qui a le mérite d'échapper à la lourdeur et à la complexité qui guettent notre système de procédure pénale tout en donnant toutes garanties à la défense.

Pour ce qui concerne la durée de la détention provisoire, lorsqu'il s'agissait d'un délit, les textes antérieurs ne fixaient aucune limite. Notre commission des lois a souhaité que la détention provisoire n'excède pas un an lorsqu'il s'agit d'un délit, fût-il passible de plus de cinq ans d'emprisonnement. En revanche, en matière criminelle, notre commission n'a pas fixé de limite, puisque l'article 2 précise que la détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

La notion de délai raisonnable a été précisée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle sera appréciée au cas par cas. Mais elle ne saurait anticiper sur une peine privative de liberté.

De plus, le juge devra, si la détention provisoire se prolonge et, bien entendu, sans révéler les secrets de l'instruction, indiquer les raisons qui justifient la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

Enfin, je dirai quelques mots d'un amendement déposé en commission et qui devrait éviter qu'un délai beaucoup trop long existe entre la fin de l'instruction en matière criminelle et le procès en cour d'assises.

Si, en matière correctionnelle, le délai entre la fin de l'instruction et le procès est de deux mois, aucune limite n'est en revanche fixée en matière criminelle. Aussi a-t-il semblé à la commission qu'il était indispensable de remédier à cette carence de notre droit. Dorénavant, le délai entre la fin de l'instruction et le procès devant les assises ne pourra excéder neuf mois.

Le législateur a fixé un délai de six mois renouvelable une fois, et pour trois mois seulement. En effet, quel que soit le crime commis, l'attente d'un procès est une épreuve que l'on ne saurait, pour des raisons humaines évidentes, prolonger indéfiniment, et il est de bonne justice que celle-ci s'accomplisse dans des délais raisonnables.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce texte forme un ensemble cohérent. Les auditions auxquelles notre commission a procédé ont montré qu'il rencontrait l'approbation des magistrats comme celle des divers acteurs qui concourent à la réalisation de la justice.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous entendez des voix, la commission n'a procédé à aucune audition !

M. Jean-Patrick Courtois. Le groupe du RPR votera ce texte tel qu'il a été amendé par la commission. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

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

M. Bernard Plasait. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs les sénateurs, sans remonter à l'ordonnance de Louis XII de 1498, à celle de Villers-Cotterêts de 1539 ou encore à la grande ordonnance criminelle enregistrée au Parlement de Paris en 1670 et aux lois de la Constituante de 1789, je citerai, s'agissant de l'angoissante question de la détention provisoire, ce qu'écrivait Faustin Hélie au siècle dernier dans son *Traité de l'instruction criminelle* : « Une mesure aussi rigoureuse qui frappe le prévenu dans sa personne, dans sa fortune, dans sa réputation, qui laisse toujours peser sur lui des soupçons d'une nature fâcheuse ne doit être employée que lorsque la nécessité l'exige ; elle doit cesser dès qu'elle n'est plus nécessaire. La justice et l'humanité commandent aux magistrats la plus scrupuleuse circonspection. »

Faut-il rappeler encore que, sous le Second Empire déjà, le rapporteur au Sénat de la loi des 14 juillet et 12 août 1865 sur la mise en liberté provisoire s'exprimait ainsi : « La détention préalable est une nécessité de la justice que personne ne conteste : le plus hardi réformateur ne voudrait pas l'abolir. Abréger sa durée, en adoucir le régime, y recourir le moins possible, c'est le but auquel doivent tendre les efforts combinés du législateur et du juge. »

Ce sont ces mêmes considérations qui vous conduisent, monsieur le garde des sceaux, à nous présenter ce projet de loi relatif à la détention provisoire.

On pourrait certes parler d'une énième réforme, car il est vrai qu'aucune autre institution de procédure pénale n'a fait l'objet d'autant de réformes, au point d'ailleurs

que Mme le professeur Michèle-Laure Rassat a pu intituler l'article qu'elle a rédigé en l'honneur du professeur Vitu : « Détention provisoire : dix-sept et la suite. »

« Il ne faut pas pour la justice, qui est une chose sérieuse, légiférer tous les six mois. La nouvelle loi n'est pas de nature à modifier notre position, puisqu'en ce domaine les lois durent si peu qu'elles vivent ce que vivent les roses. » Par cette référence à Ronsard, le bâtonnier Rudloff, ici même, en avril 1989, ne disait pas autre chose.

C'est en définitive observer que, par une sorte de paradoxe, les réformes entreprises n'ont pas apporté de résultats substantiels.

Cependant, on peut s'interroger et se demander quelles sont les raisons qui font que la détention provisoire est contestée à l'heure actuelle plus encore que par le passé au point que la présentation des statistiques est souvent erronée.

Certaines affirmations proclamées laissent en effet penser que le taux de détention provisoire en France est particulièrement élevé, alors qu'une analyse plus objective et moins passionnée tend à démontrer que nos résultats en ce domaine sont sensiblement analogues à ceux de tous les grands pays européens.

L'interrogation subsiste donc : d'où vient cette contestation accrue d'une institution dont l'histoire montre qu'elle n'a jamais manqué de détracteurs ?

Peut-être la personnalité, parfois très médiatique, de certaines personnes placées en détention provisoire y est-elle pour quelque chose !

Toutefois, une autre réponse, probablement plus satisfaisante, peut être trouvée dans l'équilibre que toute société cherche à réaliser au sein de la matière criminelle, entre le droit pénal et la procédure pénale.

En effet, l'augmentation permanente des lois pénales, liée au renforcement de la rigueur de ces mêmes lois, ne devient acceptable que par une libéralisation de la procédure.

Il est vrai que le point d'équilibre entre, d'une part, les intérêts de la société et, d'autre part, la préservation des libertés individuelles que recherche tout système procédural ne peut être atteint que par un subtil mouvement de balancier entre rigueur des normes pénales de fond et garanties procédurales accordées aux personnes poursuivies.

Le mouvement est d'ailleurs réversible. Un droit pénal substantiel plus indulgent peut, en effet, être sensiblement durci par une rigueur accrue des règles procédurales.

Quoi qu'il en soit, en présence d'une évolution marquée par un appel plus fréquent que par le passé au droit pénal, il n'est pas illégitime que soient recherchées des garanties dans le domaine procédural.

Comment, dès lors, ne pas se préoccuper de la détention provisoire qui, non seulement atteint la personne dans sa liberté, mais obère très largement son avenir par le sentiment qu'elle fait naître dans l'opinion publique d'une sorte de préjugement sur la culpabilité ?

Etant donné sa conjugaison contradictoire avec la présomption d'innocence, la détention provisoire doit être contenue dans des limites strictes, en ce qui concerne tant les conditions de son prononcé que sa durée.

Le prononcé de la détention provisoire doit satisfaire à des conditions de fond et des conditions de forme.

La détention provisoire n'est possible pour les délits que si la peine encourue est une peine dont le maximum atteint au moins un an d'emprisonnement pour un délit flagrant ou deux ans d'emprisonnement conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article 144 du code de procédure pénale.

La détention provisoire n'est donc pas possible *a priori* pour un grand nombre d'infractions.

Comme l'a posé la chambre criminelle de la Cour de cassation par un arrêt du 22 mars 1973, la décision de placement doit constater que la peine encourue dépasse le seuil légal.

Il est cependant dérogé à cette règle dans le cas où un mis en examen d'abord placé sous le régime du contrôle judiciaire n'a pas respecté les obligations de celui-ci. La détention provisoire est alors possible *a posteriori*, quelle que soit la gravité de l'infraction, pourvu qu'il s'agisse au minimum d'un délit.

De plus, la détention provisoire est traditionnellement exclue pour les infractions de presse, sauf certaines d'entre elles particulièrement graves et énumérées à l'article 52 de la loi du 29 juillet 1881.

En outre, elle doit relever d'une nécessité pratique. En effet, la détention provisoire, qui est l'exception, doit se justifier par l'un ou l'autre des deux motifs énumérés à l'article 144 du code de procédure pénale.

Il faut que la détention provisoire soit indispensable à la progression de l'instruction : c'est « l'unique moyen de » conserver les preuves ou indices matériels, d'empêcher une pression sur les témoins ou les victimes, d'éviter une concertation frauduleuse entre co-mis en examen et complices.

Ou bien il faut que la détention soit « nécessaire » pour protéger l'ordre public. Ce peut être ici pour assurer la protection du mis en examen, pour mettre fin à l'infraction et éviter son renouvellement, pour pallier le risque de fuite du mis en examen ou pour assurer son maintien à la disposition de la justice.

Enfin, en disant que la détention provisoire doit être « l'unique moyen de » ou « se révéler nécessaire », la loi impose par préterition, mais certainement, que le placement sous contrôle judiciaire soit insuffisant pour garantir les impératifs en question.

Depuis un arrêt du 21 août 1971, la chambre criminelle n'impose pas cependant au juge d'instruction de le constater. On ne peut, à cet égard, échapper à l'examen des rapports ambigus qu'entretennent le contrôle judiciaire et la détention provisoire.

Ce contrôle judiciaire que le législateur avait conçu comme un succédané à l'incarcération provisoire est en définitive devenu un substitut à la liberté.

Pis, le contrôle judiciaire peut même se révéler une cause d'aggravation de la détention provisoire. En effet, quand une personne est placée en détention provisoire pour n'avoir pas respecté les obligations du contrôle judiciaire, les limites tenant à la durée de l'emprisonnement ou le fait que l'individu a subi antérieurement une détention provisoire ayant atteint sa durée maximale ne font plus obstacle à une décision de placement en détention provisoire.

Ainsi, si l'on veut éviter un recours trop systématique à la détention provisoire, il convient de réexaminer les restrictions à celui-ci.

Aux restrictions traditionnelles que j'ai déjà énoncées, il faut en ajouter d'autres.

On pourrait ainsi imaginer de relever le taux des peines à partir duquel une personne peut être placée en détention provisoire.

On pourrait aussi envisager d'exclure de son domaine certaines personnes telles que les délinquants primaires, auteurs de certaines infractions, réserve étant faite de son utilisation à titre de mesure de sûreté.

En la matière, vous proposez, monsieur le ministre, de préciser la référence à la notion d'ordre public en exigeant l'existence d'un trouble exceptionnel.

C'est une excellente chose : préciser les contours et ne pas supprimer le critère car, dans certaines affaires, la détention s'avère particulièrement nécessaire.

Reste néanmoins une interrogation quand il est fait appel à la détention provisoire pour les nécessités de l'instruction. Dans ce cas, la tentation est parfois grande de prononcer une détention provisoire, non pour permettre à l'instruction de suivre son cours normal, mais pour peser sur la volonté des personnes mises en examen afin de leur soutirer des aveux. Certaines déclarations dans la presse d'un magistrat du parquet ont, à cet égard, suscité quelques inquiétudes.

Faut-il alors rappeler que la détention provisoire n'est pas faite pour amener l'intéressé à passer des aveux ? De telles pratiques sont contraires à la loi.

En outre, le législateur a recherché le moyen de limiter le nombre de détentions en imposant au juge l'obligation de préciser les considérations de droit et de fait justifiant sa décision de détention.

C'est ainsi que le juge ne peut se contenter de reproduire abstraitement les motifs de l'article 144 sans énoncer en quoi les faits de l'espèce les illustrent concrètement. Il devra, par exemple, préciser ce qui justifie la crainte d'une pression sur les témoins.

Quoi qu'il en soit, le renforcement des exigences dans la motivation ne saurait constituer réellement un obstacle efficace à la détention provisoire.

Les conditions de forme de la décision de placement, quant à elles, tendent avant tout à permettre au juge de se décider en toute connaissance de cause.

Le juge ne peut prendre cette décision qu'après un débat contradictoire préalable, en audience de cabinet, au cours duquel il entend les réquisitions du ministère public, les observations de la personne mise en examen et, le cas échéant, de son avocat.

Il doit auparavant informer l'intéressé de son droit d'être assisté d'un avocat, s'il ne l'est pas déjà, et de la faculté de demander un délai pour préparer sa défense.

Dans l'hypothèse où la personne mise en examen ou son avocat réclame ce droit, le débat contradictoire et le placement en détention sont différés dans la limite d'une durée maximale de quatre jours ouvrables.

Cette durée pendant laquelle l'intéressé est placé en incarcération par une ordonnance du juge non susceptible d'appel est imputée ensuite sur la détention provisoire ou sur la peine éventuelle.

Bref, un juge seul va donc décider de la détention de la personne mise en examen, puisque les lois successives qui prévoient une juridiction collégiale pour la mise en détention n'ont jamais été appliquées. D'ailleurs, il n'est pas certain que cette collégialité, un instant envisagée, serait de nature à diminuer sensiblement le taux de détention provisoire.

Abusive dans son principe, la détention peut l'être encore plus dans sa durée.

Le législateur est intervenu pour limiter la durée de la détention provisoire en tenant compte de la personne mise en examen ou de la nature de l'infraction.

Mais au-delà de sa nature, qui peut être objectivement abusive, la détention peut être également abusive subjectivement lorsque le juge laisse perdurer une situation au-delà du raisonnable.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme apporte à cet égard des garanties supplémentaires à la personne détenue.

L'article 5-3 de la Convention, en affirmant le droit pour tout détenu « d'être jugé dans un délai raisonnable », a permis à la Cour européenne de conclure que la détention provisoire ne devrait pas dépasser la limite du raisonnable.

La formule manque certes de rigueur, mais il est vrai que la durée de ce délai ne peut s'effectuer par référence à une durée abstraite préétablie en nombre de mois.

Vous proposez, monsieur le ministre, d'inscrire dans le code de procédure pénale le principe du respect du délai raisonnable posé par les articles 5 et 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et d'en tirer les conséquences procédurales.

C'est d'autant plus opportun que la France a été sanctionnée, à plusieurs reprises, pour des détentions provisoires trop longues, comme celle de ce caïd marseillais à qui elle a dû verser 140 000 francs pour l'excès de ses 1 500 jours de détention provisoire.

M. Guy Allouche. Ce n'est pas cher payé !

M. Bernard Plasaït. En tout état de cause, le maintien en détention provisoire est légitime tant que les motifs qui ont justifié la décision de placement persistent.

A défaut, la mise en liberté s'impose, notamment lorsqu'un contrôle judiciaire se révèle suffisant ou encore qu'il n'existe plus de raisons plausibles de croire à la participation de l'intéressé à l'infraction.

Il faut, de surcroît, pour apprécier le caractère raisonnable de la durée de détention, tenir compte de l'attitude du détenu lui-même, de la complexité de l'affaire et du comportement des autorités judiciaires qui doivent apporter une diligence particulière à la poursuite de l'instruction.

Enfin, la détention provisoire ne peut s'entendre, comme il a été maintes fois souligné, sans de multiples garde-fous.

Dans notre Etat de droit, tel que les textes constitutionnels le consacrent, il est des garde-fous traditionnels qui sont les voies de recours prévues par les articles 186 et suivants et 191 et suivants du code de procédure pénale.

C'est ici qu'il faut relever une innovation de la loi du 24 août 1993, introduite sur l'initiative de M. Jacques Larché – vous le rappeliez tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux – que la jurisprudence, la doctrine et la pratique ont rapidement baptisée le référé-liberté.

Son mécanisme est précisé dans l'article 187-1 du code de procédure pénale.

Si une ordonnance décide le placement en détention provisoire, la personne mise en examen ou le procureur de la République – dans le cas où appel de cette ordonnance a été interjeté au plus tard le jour suivant la décision de placement en détention – peut demander au président de la chambre d'accusation de déclarer cet appel suspensif.

Le président de la chambre d'accusation ou le magistrat qui le remplace statue au plus tard le troisième jour ouvrable suivant la demande par une ordonnance non motivée qui n'est pas susceptible de recours.

Or, la pratique montre – cela a été rappelé par les précédents orateurs – que le référé-liberté n'est pas très utilisé depuis qu'il a été introduit dans notre procédure pénale.

Peut-être est-ce parce que la personne mise en examen ou le procureur de la République estime qu'il est peu vraisemblable que le président de la chambre d'accusation prenne la décision de déclarer l'appel suspensif sans attendre que la chambre d'accusation, statuant collégialement, ait décidé de confirmer ou d'infirmer l'ordonnance qui a décidé le placement en détention provisoire.

Le bâtonnier Henri Ader a pu conclure un colloque par ces mots : « Le fait est que cette institution qui devrait se développer n'est encore pas très utilisée depuis son introduction dans notre procédure. »

C'est pourquoi le projet de loi qui nous est soumis propose très justement d'en renforcer l'efficacité pour en faire une vraie garantie contre les détentions abusives.

Le référé-liberté devenu ainsi, selon votre expression, monsieur le garde des sceaux, une sorte d'appel en deux phases, aura pour conséquence que la détention ordonnée par le juge d'instruction pourra être infirmée par un magistrat statuant en juge unique, alors qu'elle ne pourra être confirmée que par une formation collégiale. Les avantages de ce nouveau dispositif que vous avez évoqués tout à l'heure sont certains.

En conclusion, monsieur le ministre, votre projet de loi, j'en suis persuadé, est un très bon texte qui améliorera les choses dans ce domaine particulièrement sensible de la procédure pénale, cette procédure qui, selon la formule du professeur Ihering, « est l'ennemie jurée de l'arbitraire et la sœur jumelle de la liberté ». (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce n'est pas la première fois que nous débattons de la détention provisoire et, en définitive, du rôle du juge d'instruction, puisque derrière la mise en détention provisoire, il y a bien entendu un homme qui la décide, et c'est le juge d'instruction.

Depuis de nombreuses années, nous déplorons la solitude du juge d'instruction et nous essayons de remédier aux excès de la détention provisoire. Une fois de plus, monsieur le garde des sceaux, et c'est bien légitime, le Gouvernement nous présente un projet de loi sur ce sujet.

Comme l'a très bien dit M. le rapporteur et comme le révèlent les statistiques, il faut comparer ce qui est comparable, quand on parle de détention provisoire. Ce qui est scandaleux et détestable, c'est que des personnes soient mises en détention provisoire, puis acquittées, relaxées, ou bénéficient d'un non-lieu.

A cet égard, les comparaisons sur le plan international sont quelque peu fallacieuses dans la mesure où les systèmes juridictionnels sont extrêmement différents. Il convient de distinguer, car ce n'est pas la même chose, la mise en attente de jugement et la mise en détention provisoire. Il s'agit là non pas du problème de la détention provisoire et des juges d'instruction, mais de celui des délais de jugement, un certain nombre de personnes étant en détention provisoire en attente de jugement. Ce problème est réel, mais ce n'est pas celui que nous abordons aujourd'hui.

Il faut tout de même admettre que, dans notre pays, le nombre des détenus provisoires a diminué. Il convient d'en rendre grâce aux lois successives qui ont été votées, notamment à celle de 1984 qui a donné au juge d'instruction la possibilité de mieux cerner l'opportunité de prononcer ou non la détention provisoire.

Il faut reconnaître tout ce qui a été fait, avec plus ou moins de bonheur jusqu'à présent, d'une manière continue. Depuis de nombreuses années, le Parlement tente, par ses travaux, de diminuer le nombre des détenus.

Il faut aussi reconnaître, monsieur le garde des sceaux, que bien souvent – je le regrette profondément – on ne parle de détention provisoire ou de juge d'instruction qu'à l'occasion d'affaires médiatiques touchant le monde politique. A de nombreuses reprises, des débats ont été engagés au Parlement, parce que – faut-il s'en féliciter ou s'en plaindre ? – des personnes importantes étaient mises en détention provisoire.

Cela ne veut pas dire du tout que la détention provisoire ne soit pas utilisée par quelques juges, très peu nombreux bien entendu, comme un moyen pour que les « présumés innocents » finissent par se reconnaître coupables, ce qui ne me paraît pas correspondre aux nécessités de la justice. Je ne veux pas insister mais ces pratiques existent, et il faut, bien entendu, tout faire pour limiter ce type de détentions provisoires.

Cependant, dans le même temps, nos compatriotes se plaignent que, lorsque les gendarmes ou les policiers arrêtent un petit délinquant, avant même qu'ils n'aient regagné leur brigade, le délinquant – présumé innocent, bien entendu – est relâché, sans que le procureur ait rien fait.

Comme vous le voyez, ce que nous pensons ne va pas toujours dans le sens de l'opinion publique.

Je crois pour ma part que le rôle du Parlement est avant tout d'être le défenseur des libertés publiques. Lorsque l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande – parmi les documents qu'on nous a soumis figurait un texte remarquable –...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. ... on voit que ce qui prime avant tout, c'est la présomption d'innocence et la garantie de la liberté.

Il faut certes tout faire pour éviter les troubles à l'ordre public, mais, en même temps, il faut éviter la démagogie sur des sujets extrêmement importants pour les libertés publiques.

A cet égard, je nous renvoie au préambule de la Constitution, à l'article VII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, très beau texte selon lequel : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi ». Je crois que cela doit être notre seule référence.

Monsieur le garde des sceaux, le présent projet de loi va dans le bon sens dans la mesure où il définit mieux les conditions dans lesquelles les troubles à l'ordre public peuvent être retenus comme motif de détention provisoire. Nous avons déjà beaucoup réfléchi sur ce problème, lorsque vous étiez député.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Vous l'étiez aussi.

M. Jean-Jacques Hyest. Ainsi, pour que la détention provisoire soit prononcée, il faut qu'elle soit l'unique moyen de mettre fin aux troubles à l'ordre public, que ce trouble soit exceptionnel, qu'enfin ce trouble soit un trouble actuel, comme l'a précisé M. le rapporteur.

La notion de « durée raisonnable », même si elle n'a pas de traduction quantitative dans le texte, est intéressante. Elle a été retenue par la jurisprudence, notamment par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

La commission des lois en a d'ailleurs tiré la conclusion qu'en matière correctionnelle on pourrait limiter la durée de la prolongation de la détention provisoire. Nous aurons peut-être un débat sur ce sujet. En tout cas, pour ce qui me concerne, je suis favorable à une telle limitation, qui inciterait le juge d'instruction à clore rapidement l'instruction, notamment pour des délits ne faisant pas encourir une peine supérieure à cinq ans de prison.

Le projet de loi, quant à lui, pose le principe de l'exigence d'une motivation particulière pour les décisions ordonnant la prolongation d'une détention dont la durée excède un an.

Toutes ces dispositions vont dans le bon sens, monsieur le garde des sceaux.

En ce qui concerne le référé-liberté, deux modifications essentielles sont prévues dans le projet de loi. Elles me semblent aller dans le bon sens et je les soutiendrai.

Certains prétendent que cette procédure de référé-liberté, qui a été instituée sur l'initiative du président de la commission des lois, M. Larché, a été peu utilisée. Reconnaissons qu'il faut un certain temps pour qu'une procédure entre dans les mœurs ! En réalité, elle a donné quelques motifs de satisfaction.

La commission des lois propose d'apporter un certain nombre de modifications au projet de loi qui nous est soumis ; je suis bien entendu favorable à ces propositions.

Toutefois, je tiens à dire que, en matière de droit pénal ou de procédure pénale, je ne pense pas qu'il soit opportun de se référer à ce qui se passe outre-Atlantique. Je ne suis pas un admirateur du système judiciaire ou pénitentiaire américain,...

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Il n'y a pas de quoi !

M. Jean-Jacques Hyest. ... contrairement à certains qui sont tentés, parfois, de substituer à la nôtre procédure importée. J'ai dit un jour à un garde des sceaux qui avait élaboré un projet qui ressemblait un peu à celui que nous examinons : « Vous voulez à tout prix que les Français considèrent la justice à travers les mauvais feuillets qu'ils voient à la télévision ! »

On sait très bien que le système judiciaire américain est fondé sur des principes qui ne seraient pas acceptés dans notre pays. Je ne crois pas qu'ils soient bons parce qu'ils sont profondément injustes...

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Inégalitaires !

M. Jean-Jacques Hyest. ... et très inégalitaires, en effet.

Nous n'avons pas, de ce point de vue, à prendre de références ailleurs que dans notre système juridique, même si des améliorations doivent encore lui être apportées.

Nous avons essayé, à plusieurs reprises, de faire en sorte que ce soit une juridiction collégiale qui procède à l'instruction ou prononce la détention provisoire. Notre démarche n'a pas abouti. Nous sommes revenus sur les dispositions votées par le Parlement.

La commission a proposé une innovation qui, je dois vous l'avouer, me pose un problème : il s'agit du placement sous surveillance électronique. Bien entendu, cette institution serait accompagnée de toutes les garanties nécessaires. Le placement ne pourrait être proposé qu'à une personne qui, sinon, aurait été incarcérée. Mais il ne

pourrait s'appliquer ni à ceux qui peuvent se concerter pour faire disparaître les preuves, ni à ceux qui sont susceptibles de récidiver, ni à ceux qui risquent de provoquer un trouble exceptionnel à l'ordre public.

Il existe déjà une procédure de substitution à la détention provisoire : le contrôle judiciaire. Il ne faudrait pas que ce placement sous surveillance électronique soit un super-contrôle judiciaire, et que l'alternative n'existe plus qu'entre ce placement et la détention provisoire.

Pour ma part, je pense que ce système serait plus opportun en fin de peine ou en cas de semi-liberté. Mais je connais la passion que beaucoup de nos collègues mettent à le défendre et j'admire le modernisme de la commission. Aussi, compte tenu des garanties qui accompagnent les propositions de cette dernière, je suis favorable à une expérimentation. Nous verrons bien si le système est utilisé par les juges d'instruction, s'il rencontre leur agrément et s'il contribue à la diminution du nombre de détenus dans nos prisons.

Telles sont les raisons pour lesquelles mon groupe votera ce projet de loi, assorti des modifications proposées par la commission. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.*)

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

Mme Nicole Borvo. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce projet de loi, déclaré d'urgence, alors qu'une réforme de la procédure pénale est en gestation, semble arriver opportunément alors que des hommes politiques et des chefs d'entreprise ont eu à subir « les graves conséquences entraînées par la prison, dont les menaces sur l'équilibre physique et psychique résultant du traumatisme de l'incarcération, de la perte d'un emploi, de la rupture du lien familial... » et que « l'iniquité de certaines détentions provisoires », selon les termes de M. Cabanel, dont je partage le point de vue, est apparue au grand jour.

Cette grave question de la détention provisoire est bien connue, mais elle n'est pas de circonstance ; elle concerne des milliers de personnes censées être protégées par la « présomption d'innocence », notion qui figure en toutes lettres à l'article IX de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans la Convention européenne des droits de l'homme.

De fait, toute mise en détention provisoire est une atteinte à la présomption d'innocence, tout le monde semble en être d'accord. Aussi, il y aurait urgence à ce qu'une véritable réflexion s'instaure, d'une part, sur la manière d'en limiter l'utilisation à des cas véritablement exceptionnels et, d'autre part, sur les moyens nécessaires à la justice pour favoriser, notamment, les mesures alternatives à l'incarcération que vous refusez de développer. J'en veux pour preuve les débats relatifs au programme pluriannuel de la justice qui se sont déroulés ici et les crédits qui y sont destinés.

Cela étant, nous ne saurions refuser des avancées, même si celles-ci sont motivées par des circonstances particulières, et même s'il est regrettable que, dans un domaine qui concerne le respect de la personne humaine, elles soient si modérées.

Près de soixante mille personnes sont détenues en France, parmi lesquelles 21 000 sont des prévenus.

Evidemment, les chiffres récents indiquent une certaine stabilisation du nombre de prévenus incarcérés. Celle-ci s'explique par l'effet conjugué d'un accroissement de la durée moyenne de la détention provisoire et d'une diminution régulière du nombre d'incarcérations en cours d'instruction.

J'ajoute que la procédure de la comparution immédiate a permis, en partie, de réduire le nombre de placements en détention provisoire. Au demeurant, doit-on se réjouir du fait que des personnes soient ainsi jugées « à toute allure » et condamnées à des peines de plus en plus lourdes ? Je n'en suis pas certaine.

Ma seconde remarque s'adresse aussi bien à M. le rapporteur qu'à M. le garde des sceaux : il aurait été intéressant de disposer de données statistiques sur la proportion de prévenus incarcérés pour chacun des motifs pouvant être invoqués par le juge d'instruction.

De même, il aurait été utile de disposer d'une étude permettant de savoir quelle peine encourt le prévenu et quel délit ou quel crime a été à l'origine de son incarcération préventive.

Ainsi aurions-nous pu apprécier à leur juste valeur les propositions contenues dans ce projet de loi et comprendre certaines assertions, telle celle-ci, qui figure dans l'exposé des motifs : « Il convient de noter que cette limitation du critère du trouble à l'ordre public n'aura pas de conséquence en ce qui concerne le traitement de la petite et moyenne délinquance. »

En l'état actuel des choses, monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi, dont nous ne pouvons rejeter les aspects positifs, risque, tout particulièrement en l'absence de moyens financiers, matériels et humains, indispensables au bon fonctionnement de la justice, de n'être que la « réformatte » qu'y voient certains. Le rapporteur ne qualifie-t-il pas lui-même ce texte de « pierre d'attente », dans la perspective d'une réforme globale de la procédure pénale ?

Par huit fois en treize ans, notamment avec les lois du 9 juillet 1984, du 9 septembre 1986, du 30 décembre 1987, du 6 juillet 1989, du 4 janvier 1993 et, enfin, du 24 août 1993, ce régime a été modifié. S'ajoute à cette énumération la réforme mort-née du 10 décembre 1985, conduite par M. Robert Badinter et qui, tout comme certaines dispositions de la loi du 30 décembre 1987, présentée, elle, par M. Albin Chalandon, a été abrogée avant d'entrer en vigueur.

La finalité de ces textes était d'instituer une collégialité dans la procédure de décision conduisant à la détention provisoire.

Dans la loi de 1987, une séparation était établie entre l'instruction du dossier et la décision sur la détention provisoire du mis en cause. La loi du 1^{er} janvier 1993, devenue rapidement caduque après le changement de majorité et la contre-réforme qui s'ensuivit, permettait également que le juge prenant la décision de mise en détention provisoire ne soit pas le juge qui instruisait le dossier.

Cette disposition à laquelle nous sommes favorables permettrait d'éviter que la détention provisoire ne soit utilisée comme un moyen de pression, comme une méthode d'investigation parmi d'autres, ce qu'elle est parfois, comme l'a rapporté M. Othily.

Envisager de nouveau la collégialité implique d'accroître les moyens humains et financiers de la justice dans notre pays. Force est de constater que le Gouvernement ne s'engage dans cette voie, comme le prouve la loi du 8 février 1995, qui étend le recours au juge unique en matière correctionnelle, au détriment de la formation collégiale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

Mme Nicole Borvo. Pourtant, la mise en détention est une décision tellement grave qu'elle doit être l'exception, la liberté étant la règle, tout le monde semble en être

d'accord. Qu'un juge prenne seul la décision du placement est néfaste. De surcroît, celui qui doit, en principe, instruire à charge ne doit pas, en plus, prendre la décision du placement en détention provisoire.

En l'état actuel des textes, le placement en détention provisoire est toujours décidé par le magistrat instructeur, après un débat contradictoire que peut exiger le « mis en examen ». Si ce dernier interjette en appel, la chambre d'accusation doit statuer dans les quinze jours de la déclaration d'appel. A défaut, l'intéressé est remis d'office en liberté. C'est ce qui ressort de l'article 194 du code de procédure pénale.

L'article 187-1 permet, sous certaines conditions, de déclarer cet appel suspensif. Cela étant, la suspension est très rarement prononcée.

Vous proposez de modifier cette procédure dite du « référé-liberté » en donnant au président de la chambre d'accusation statuant à très bref délai la possibilité de mettre définitivement en liberté, ou éventuellement sous contrôle judiciaire, le mis en examen. C'est un progrès dont les effets seront d'autant plus sensibles que les droits de la défense seront pleinement assurés.

La détention provisoire ne peut, par ailleurs, excéder six mois si l'intéressé n'a jamais été condamné à une peine supérieure à un an ferme et si la peine encourue ne dépasse pas cinq ans.

L'un des volets du projet de loi vise à limiter la durée des détentions. L'article 2 pose ainsi le principe de la « durée raisonnable » de toute détention provisoire, notion issue de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 4 limite la durée de prolongation de la détention provisoire en matière criminelle. Quant à l'article 5, il prévoit une motivation particulière des décisions de prolongation.

La commission des lois propose d'aller un peu plus loin dans cette voie en interdisant toute détention provisoire supérieure à un an en matière correctionnelle. Elle propose également la fixation d'un délai de six mois, susceptible d'être prolongé de trois mois, entre la fin d'une instruction en matière criminelle et la comparution devant la cour d'assises.

Elle estime en outre nécessaire de permettre aux parties, en l'absence d'investigation durant quatre mois - deux mois en cas de détention provisoire -, de saisir la chambre d'accusation, qui pourrait décider d'évoquer elle-même l'affaire ou de la renvoyer à un autre juge d'instruction.

Si nous sommes favorables à l'ensemble de ces dispositions, nous pensons qu'elles restent trop limitées.

Indépendamment de la question de la séparation entre juge instructeur et juge décidant du placement en détention provisoire, nous regrettons que certaines propositions que nous avons toujours défendues et qui étaient avancées par M. Guy Cabanel dans son rapport intitulé *Pour une meilleure prévention de la récidive* n'aient pas été retenues. Je veux parler de la fixation de délais butoirs dans la durée totale de la détention provisoire, de la fixation de la durée de la détention provisoire en fonction de la peine prévue pour l'infraction commise et non plus en fonction de la peine encourue par l'auteur de l'infraction et, enfin, d'un délai maximal entre la clôture de l'instruction et l'audience criminelle.

Nous souhaitons, en outre, que soit supprimée la détention provisoire pour les mineurs en matière correctionnelle.

Pour le jeune délinquant, en effet, la prison est rarement dissuasive. Elle s'est, bien au contraire, souvent révélée désastreuse en occultant toute possibilité de réinsertion, en favorisant la marginalisation, la violence et la récidive.

J'ai eu l'occasion d'insister sur cette question lors de la présentation du budget de la justice, en novembre dernier, et au moment de la discussion du projet de loi sur la délinquance juvénile. J'y reviendrai lors de la discussion des articles.

Les critères sur lesquels se fonde un juge d'instruction pour décider le placement en détention provisoire sont énoncés par l'article 144 du code de procédure pénale.

Possible dans la mesure où la peine encourue est d'au moins deux ans - un an en cas de flagrant délit -, la détention provisoire est ainsi autorisée pour conserver les preuves ou les indices matériels, pour empêcher une pression sur les témoins ou une concertation frauduleuse entre personnes mises en examen et complices, pour mettre fin à l'infraction ou prévenir son renouvellement, pour garantir le maintien de la personne concernée à la disposition de la justice.

La détention provisoire peut également être décidée afin de préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction.

Cette dernière notion fait l'objet, dans ce projet de loi, d'une modification à notre sens trop limitée. Les articles 1^{er} et 6 visent en effet à définir ce critère par référence à la gravité de l'infraction, aux circonstances dans lesquelles elle a été commise ou à l'importance du préjudice qu'elle a causé.

Nous serions favorables, pour notre part, à son abandon pur et simple dans la mesure où le recours à la notion d'ordre public repose, comme cela a déjà été dit, sur des considérations par trop subjectives du juge d'instruction.

Débattre de la détention provisoire conduit inévitablement à évoquer ce que Claude Cohen, dans un article paru dans *La Gazette du Palais* des 26-27 avril 1995, appelle son « vestibule », à savoir la garde à vue. Compte tenu du temps qui m'est imparti, je reviendrai sur ce point très important lors de la présentation de nos amendements.

J'aborderai, avant de conclure, la délicate question du recours au bracelet électronique, que le Gouvernement n'avait pas jugé utile de retenir mais que la commission des lois propose d'introduire.

On peut être séduit par la possibilité, ouverte par la technique, d'éviter l'incarcération, mais les dangers éventuels de ce genre de procédé doivent nous inciter à la plus grande prudence, ainsi que je l'ai dit à M. le président de la commission des lois.

Le recours au placement sous surveillance électronique serait, selon le rapport, de manière expresse, un substitut à la détention provisoire, ce qui exclut de le voir devenir un substitut au contrôle judiciaire, voire un « super contrôle judiciaire » : seules pourraient en bénéficier des personnes qui, en cas de refus, seraient ou demeureraient incarcérées.

Cette affirmation peut, hélas ! se révéler n'être qu'une pétition de principe ; le travail d'intérêt général n'est-il pas venu se substituer aux peines d'emprisonnement avec sursis simple ou mise à l'épreuve ?

Nous pensons que l'assignation sous surveillance électronique risque fort, non pas d'empêcher une éventuelle incarcération, mais, bien au contraire, de porter atteinte à la personne qui, aujourd'hui, serait placée sous contrôle

judiciaire. Cette personne, demain, subirait effectivement le contrôle permanent d'un lointain *Big Brother*, dont la responsabilité incomberait au juge d'instruction mais qui serait sans aucun doute représenté par la police.

Les arguments avancés dans le rapport de M. Othily pour infirmer cette idée ne sont pas totalement convaincants. En effet, il est indiqué que le bracelet électronique devrait être accepté par l'intéressé. Mais, si le choix proposé est soit l'incarcération soit l'assignation sous surveillance électronique, avouez qu'il est limité !

Cette solution paraît en outre peu adaptée - et c'est là un sujet particulièrement délicat - aux personnes qui se trouvent dans une situation d'instabilité économique et sociale, alors même que ce sont ces personnes-là qui ont le plus souvent à pâtir de l'incarcération.

Nous contestons l'idée selon laquelle le bracelet électronique serait une alternative à l'incarcération. Le débat n'est pas entre une mesure privative de liberté, c'est-à-dire la détention provisoire, et un « moindre mal », le placement sous surveillance électronique. Il existe, vous le savez bien, des mesures alternatives à l'incarcération qui, faute de moyens, sont largement sous-utilisées.

Adopter cette mesure attentatoire aux libertés individuelles, infligée à une personne présumée innocente, ne résoudra aucunement le problème de la détention provisoire. De même, elle ne saurait être envisagée comme une solution au problème de la surpopulation carcérale par son extension aux courtes peines et aux fins de longue peine.

Vous adoptez chaque année des dispositions affirmant et renforçant le caractère répressif de notre code pénal. Vous limitez les moyens de la justice et de l'administration pénitentiaire. Celles-ci, dès lors, ne peuvent agir dans le sens d'une véritable prévention de la délinquance et d'une réinsertion des détenus. Et vous vous étonnez ensuite de devoir faire face à une surpopulation carcérale ! Avouez que la manière dont M. le garde des sceaux, soutenu par sa majorité, aborde les problèmes peut laisser perplexe !

En outre, le recours au bracelet électronique aura des incidences non seulement sur la personne qui le porte, mais également sur son entourage, sa famille, ses amis ou ses proches puisque les déplacements seront contrôlés. Ainsi, une personne ayant rencontré un mis en examen placé sous contrôle électronique sera-telle aussi indirectement contrôlée.

Au moment où la presse fait aujourd'hui état d'un document confidentiel de la Commission nationale de l'informatique et des libertés datant de novembre 1995 et portant sur un système de fichage qui permettrait à la police de répertorier les « origines ethniques » ainsi que les fréquentations des personnes ayant été placées en garde à vue, on imagine bien les dérives et les atteintes aux libertés que ne manquera pas d'entraîner l'instauration de la surveillance électronique.

Le syndicat des avocats de France met en garde contre « cette alternative illusoire à la détention provisoire » qui risque d'aboutir à « l'établissement d'un système de contrôle social particulièrement efficace et d'évolution imprévisible ».

En conclusion, je voudrais indiquer qu'une véritable réforme du code de procédure pénale méritait un plus large débat. Elle aurait dû aborder les questions fondamentales que sont la liberté individuelle, la présomption d'innocence, le respect intransigeant des droits de la défense, lequel implique notamment la présence de l'avo-

cat dès le début de la garde à vue. Elle aurait dû soulever aussi le problème du pouvoir exorbitant du juge d'instruction.

Elle devrait affirmer la primauté de la liberté sur la détention provisoire, qui est devenue un moyen parmi d'autres, pour les juges d'instruction, de poursuivre leurs investigations.

La détention provisoire ne saurait, en outre, être dissociée du problème plus général de l'incarcération et des moyens dont dispose le système judiciaire et pénitentiaire français pour faire face à ses besoins, pour mener une véritable politique de prévention, pour concilier la nécessaire répression et la non moins nécessaire réinsertion des délinquants.

La détention provisoire est révélatrice de l'état de débâcle de notre justice en ce que sa durée, contrairement à celle de la peine, n'est pas le fruit d'une décision mais le résultat d'un allongement continu des délais d'instruction, de jugement, de mise à exécution des décisions et même d'examen des voies de recours.

Tant que les gouvernements ne feront pas du budget de la justice une priorité, il n'y aura pas de réelles réformes, soucieuses des libertés et des droits de la défense.

Je rappellerai, à ce propos, que la part du budget de la justice au sein du budget général de l'Etat est de 1,51 p. 100. Par tête d'habitant, les crédits de la justice sont, en Allemagne, le triple et, en Grande-Bretagne, presque le double de ce qu'ils sont chez nous.

Telles sont les raisons qui ne nous permettent pas de voter ce projet de loi.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, trente-sept minutes sont accordées au groupe socialiste du Sénat dans la discussion générale d'un projet de loi sur la détention provisoire.

Ce si court laps de temps est évidemment en rapport avec l'indigence du projet, mais hors de proportion avec l'importance du problème.

Nous n'avons pas seulement à critiquer le faux-semblant que constitue le projet. Nous aurons aussi, d'abord, à déplorer l'ensemble des conditions de préparation du débat. Nous aurons également à commenter les apports de la commission des lois et de son rapporteur, M. Georges Othily, à ce débat. Nous aurons enfin à rappeler quelles sont, en la matière, les solutions que nous préconisons, et à évoquer les amendements que nous avons déposés, amendements dont l'adoption serait de nature à permettre la mise en œuvre de plusieurs de ces solutions.

Le projet de loi était annexé au procès-verbal de la séance du 24 avril 1996 et a été mis en distribution le lundi 29 avril.

C'est dire qu'il a été adopté en conseil des ministres et, *a fortiori*, porté à la connaissance des sénateurs alors que le Parlement avait abordé la dernière partie de sa première session unique et ne manquait donc pas de travail, à la différence de ce qui s'est passé au début de ladite session.

Plus que d'habitude encore en cette période de l'année, la commission des lois du Sénat, en particulier, siège fréquemment alors que se tiennent les séances publiques de la Haute Assemblée.

Il ne lui a pas été donné, en l'espèce, de procéder à la moindre audition, alors que son rapporteur a, pour sa part, entendu quatorze « sachants » sans que la teneur de ces auditions soit reproduite ou seulement résumée dans son rapport.

La commission elle-même a abordé le problème en entendant son rapporteur le mercredi 22 mai. Une conférence de presse a été tenue le jeudi 23 mai au matin, et ce à l'insu de la minorité de la commission, y compris des membres socialistes et communistes de son bureau, par son président, M. Jacques Larché, son rapporteur, M. Georges Othily, et son ancien membre, M. Guy Cabanel, auteur, voilà un an, d'un rapport de mission sur la prévention de la récidive auquel se réfèrent largement l'exposé des motifs du projet de loi et le rapport de la commission des lois.

Le débat s'ouvrant devant le Sénat ce jour, le mercredi 29 mai, au lendemain du pont de la Pentecôte, il en résulte que quasiment aucun sénateur n'aura eu le temps de se préparer à ce débat, de lire le rapport de notre collègue M. Georges Othily, tenu à la disposition des sénateurs au service de la distribution vendredi soir et mis en distribution effective mardi, c'est-à-dire hier.

Nos collègues n'auront pas non plus eu le temps de prendre connaissance du document du service des affaires européennes sur la législation comparée en matière de détention provisoire, document mis également à notre disposition à la fin de la semaine dernière, et encore moins de lire ou de relire le rapport du président Cabanel, les écrits de la commission Delmas-Marty ou de Gilbert Bonnemaïson, ou encore *Instruction criminelle et détention préventive* du doyen Carbonnier, somme, qui date de 1937 mais qui reste d'une étonnante actualité.

Cette liste n'est, bien entendu, nullement exhaustive mais elle est, nous semble-t-il, minimale.

Le Gouvernement est d'autant plus impardonnable d'avoir saisi le Sénat si tardivement de ce projet de loi et de l'avoir inscrit si rapidement à l'ordre du jour que M. le garde des sceaux en présentait la teneur dès le 15 décembre 1995 aux lecteurs d'un quotidien du matin.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Absolument ! Voilà qui prouve que ce texte a été longuement réfléchi !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est vous qui le dites !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Eh oui ! C'est bien le contraire de la précipitation !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous avez pris votre temps ! Peut-être auriez-vous pu nous en laisser également un peu !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Manifestement, vous lisez aussi le journal !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais cela ne me suffit pas !

M. le garde des sceaux annonçait même dans ce quotidien le recours à l'assignation sous surveillance électronique, qui devait disparaître du projet de loi proprement dit pour y être réintroduite par la commission.

Qu'il nous soit, à cet égard, permis de formuler une remarque : c'est au Parlement qu'il appartient de faire la loi et c'est justement pourquoi il faut lui en laisser le temps.

Nous ne saurions donc accepter que M. le garde des sceaux s'oppose à nos suggestions au motif qu'il attend, pour la fin de l'année, le rapport qu'il a demandé sur l'ensemble de la procédure pénale à Mme le professeur Rasset. Comme le souligne d'ailleurs fréquemment

M. Jacques Larché, et sur ce point je suis d'accord avec lui, ce ne sont pas les professeurs qui font la loi, c'est le Parlement.

La commission, pour sa part, serait d'autant moins fondée à s'opposer à nos suggestions qu'elle a, à juste titre, suivi son rapporteur ou plusieurs de ses membres et élargi quelque peu, trop peu d'ailleurs, le champ si étriqué et si critiquable du projet de loi initial.

C'est même du fait de cet élargissement et parce qu'il nous revient d'aller plus loin que nous renoncerons à défendre la motion tendant à opposer la question préalable que nous avons déposée et qu'eût mérité la manière dont sont traités par le Gouvernement et par M. le garde des sceaux, ainsi que je viens de le relater, la détention provisoire, le Sénat et le Parlement tout entier.

Il ne nous sera pas difficile de critiquer le projet de loi lui-même.

Personne ne saurait accepter que chaque année, en France, comme en 1993 - je reprends les chiffres cités par M. Cabanel à la page 70 de son rapport - 1 231 condamnés avec sursis et 1 629 bénéficiaires d'un non-lieu, d'un acquittement ou d'une relaxe aient été placés en détention provisoire au moment de la décision, soit 2 860 personnes qui, en un an, ont connu la prison et dont il est définitivement jugé qu'elles ne méritaient pas de la connaître.

En effet, on l'oublie trop, et des dispositions devraient être prises afin de l'empêcher, c'est dans les mêmes prisons que s'accomplit la détention provisoire et que s'exécutent les peines.

Que prévoit le projet de loi pour mettre un terme ou, en tout cas, pour limiter ces détentions provisoires abusives ?

Il prévoit, d'abord, que les ordonnances de mise en détention puissent être motivées non plus par la nécessité de « préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction » mais seulement par « un trouble exceptionnel à l'ordre public auquel la détention "serait" l'unique moyen de mettre fin ».

Il s'agit, à l'évidence, d'un coup d'épée dans l'eau, car la plupart des juges d'instruction, loin de motiver de manière spéciale et détaillée leur décision de mise en détention, se contentent de cocher toutes les cases correspondantes sur les imprimés mis à leur disposition par la Chancellerie à tous les cas exceptionnels prévus par la loi pour autoriser la détention provisoire. Il reste que la référence à l'« ordre public » est une notion si subjective - Mme Borvo l'a souligné tout à l'heure et je suis pleinement d'accord avec elle - qu'elle peut être retenue systématiquement et qu'il convient donc de l'interdire.

Après M. Guy Cabanel, le Gouvernement, dans l'exposé des motifs du projet de loi, tout comme M. Georges Othily dans son rapport, s'y refusent au motif, d'une part, que les juges d'instruction se réfèrent rarement uniquement à la notion d'ordre public, et, d'autre part, que, dans le cas de crime passionnel, il n'y aurait pas d'autre motivation possible. Nous avons entendu deux orateurs de la majorité du Sénat reprendre très exactement, comme par hasard - ils ont lu les bons auteurs ! - le même exemple.

Or j'ai le regret de dire qu'aucun de ces arguments ne vaut, à telle enseigne que la plupart des législations étrangères - nous en avons eu confirmation dans le document qui a été mis à notre disposition par le service des affaires européennes - ignorent cette référence à l'ordre public. Il n'est pas sans intérêt de savoir - chacun appréciera les dates - qu'en Allemagne, par exemple, la notion de

trouble à l'ordre public, qui avait été ajoutée en 1935 comme motif de détention provisoire, a été supprimée en 1945.

Si, d'une part, l'ordre public est rarement visé seul, comme on nous le dit, cela signifie clairement que l'on peut, sans aucun doute, le plus souvent, se passer de cette référence.

D'autre part, en matière de crime passionnel, il suffira au juge, par exemple, d'affirmer que la détention provisoire est l'unique moyen de tenir la personne mise en examen à la disposition de la justice sans qu'il soit fait référence à cette notion d'ordre public, dont on sait bien - tout le monde le dit et le répète depuis longtemps - qu'elle est, en la matière, une « tarte à la crème », parce qu'elle est très subjective et qu'on peut y recourir dans tous les cas.

Le même exemple démontre, au surplus, qu'en matière correctionnelle au moins la référence à l'ordre public peut, sans gêne, être immédiatement supprimée même si nous persistons à penser qu'elle doit l'être en toute matière.

Par ailleurs, le projet de loi continue à permettre la détention provisoire d'une personne mise en examen lorsque cette détention provisoire est « l'unique moyen de conserver les preuves ou les indices matériels, ou d'empêcher, soit une pression sur les témoins ou les victimes, soit une concertation frauduleuse entre personnes mises en examen et complices, ou encore « pour mettre fin à l'infraction ou pour prévenir son renouvellement ».

A l'évidence, toutes ces motivations ne sauraient, sous peine d'atteinte inadmissible à la présomption d'innocence, être retenues en dehors du cas de flagrant délit ou d'aveux circonstanciés.

A tout le moins faudrait-il le préciser et réfléchir aux sanctions possibles lorsqu'un juge d'instruction ou une chambre d'accusation ne craint pas, ce qui se fait tous les jours - cela s'est encore récemment produit dans le département que je représente - d'affirmer ainsi la culpabilité d'un innocent présumé et qui peut parfaitement l'être. Cela, je le répète, n'est soumis à aucune sanction ni à aucun recours.

Le projet de loi tend ensuite à affirmer que « la détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable » au regard de la gravité des faits et de la complexité des investigations nécessaires. Il s'agit, à l'évidence, d'un nouveau coup d'épée dans l'eau.

Cette affirmation non normative a sa place dans la Convention européenne des droits de l'homme dans laquelle elle figure en effet à l'article 5, paragraphe 3, mais non dans un code de procédure pénale où elle n'ajoute donc strictement rien. En effet, la France est partie à cette convention, qui appartient donc à notre droit positif.

Le projet de loi tend encore à abrégier la durée théorique de la détention provisoire en matière criminelle, tout en permettant le renouvellement sans limite de la prolongation de cette détention. Il s'agit d'un nouveau coup d'épée dans l'eau.

En revanche, la dernière modification proposée n'en est pas un. Elle est un prétendu remède pire que le mal au référé-liberté malheureusement institué par la loi du 24 août 1993 en lieu et place tant de la collégialité prévue par la loi du 4 janvier 1993 pour le 1^{er} janvier 1994, que de la compétence donnée par la même loi en attendant le 1^{er} janvier 1994, en matière de mise en détention provisoire, au président du tribunal de grande instance ou à son délégué.

Dans ce dernier système, le juge d'instruction ne prend pas lui-même la décision de placer une personne en détention ; il doit s'en remettre à un autre magistrat. Un autre regard est donc porté sur le dossier.

Ce dernier système, qui a fonctionné du 1^{er} mars 1993 à la mise en application de la loi du 24 août 1993, a effectivement fait diminuer le nombre des détentions provisoires, comme le souligne M. Cabanel dans son rapport, ne fut-ce peut-être que parce que certains juges d'instruction avaient renoncé à demander à leur président d'ordonner une mesure qu'ils se seraient permise si elle n'avait dépendu que d'eux seuls.

Au contraire, le référé-liberté, que tout le monde juge décevant - et nous vous en avons prévenus lors des débats qui ont abouti à la loi du 24 août 1993 - n'empêche pas la mise en détention initiale et ne permet au président de la chambre d'accusation, qui bien souvent siège à de nombreux kilomètres - et je l'ai lu avec plaisir dans l'objet de l'amendement n° 20 de M. Jacques Larché que vous avez évoqué, monsieur le garde des sceaux - d'infirmer la décision de mise en détention prise par le juge d'instruction que si cette dernière est « manifestement » contraire à la loi. Cela signifie qu'actuellement, en matière de référé-liberté, le président de la chambre d'accusation statue en « légalité » et non en « opportunité », la chambre d'accusation statuant ensuite sur l'appel obligatoirement formé quand le référé-liberté l'a été.

Et voilà - écoutez-moi bien, mes chers collègues - que M. le garde des sceaux propose que le président de la chambre d'accusation statue en opportunité, toujours sans débat, en dehors de la présence de l'intéressé, de son avocat qui peut seulement, même par télécopie, envoyer des notes écrites, et de la presse, la chambre d'accusation elle-même n'ayant ensuite à statuer que si son président n'a pas infirmé la décision de mise en détention prise par le juge d'instruction ! (M. le garde des sceaux donne des signes d'impatience.)

Monsieur le garde des sceaux, j'aimerais que vous compreniez ; je suis navré de vous choquer...

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Vous ne me choquez pas, monsieur Dreyfus-Schmidt. J'aimerais simplement que vous répondiez à une question qui éclairera votre raisonnement : êtes-vous pour favoriser la détention provisoire ou pour la dissuader ? C'est la question, très grave, qui se pose.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le garde des sceaux, avant d'éclairer mon raisonnement, je souhaite le mener à son terme, et je vous remercie d'avance de votre patience et de votre attention !

Si le président de la chambre d'accusation confirme le mandat de dépôt pris par le juge d'instruction, imaginez-vous un seul instant que la chambre d'accusation, qu'il préside, puisse le mettre en minorité quelques jours plus tard ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est incroyable, monsieur Dreyfus-Schmidt ! Vous êtes partisan du collègue et vous expliquez que le collègue ne sert à rien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je ne dis pas que le collègue ne sert à rien. Je dis qu'on ne demande pas au collègue de statuer pour infirmer la décision prise trois jours auparavant par le président, qui siège au sein de ce collège. C'est facile à comprendre, me semble-t-il !

En résumé, monsieur le garde des sceaux, la modification que vous proposez revient à remettre à un juge unique, le président de la chambre d'accusation, la compétence qui a toujours été celle d'une collégialité, la chambre d'accusation elle-même.

Je le répète : le remède est pire que le mal.

En vérité, il n'y a pas d'autre solution que de supprimer le référé-liberté pour revenir à la chambre d'instruction, selon la loi du 4 janvier 1993, avec ses échevins – avocats, professeurs de droit ou magistrats honoraires – si réellement les postes nécessaires de magistrats ne peuvent être créés et, en attendant la mise en place de ces chambres d'instruction, à la compétence du président du tribunal ou de son délégué.

J'en arrive aux apports de la commission des lois du Sénat. Sur l'initiative de son rapporteur, elle a, nous l'avons dit, accepté d'élargir le champ si limité et si « en trompe-l'œil » du projet de loi d'origine.

Elle a d'abord retenu une suggestion de notre part tendant à exiger du juge d'instruction, s'il ne se contente pas du contrôle judiciaire, qu'il en inscrive dans son ordonnance les raisons « noir sur blanc ». « Noir sur blanc », c'est l'expression même que M. le garde des sceaux avait employée dans un entretien accordé au *Figaro* le 15 décembre 1995, en disant qu'il fallait mettre dans la loi « noir sur blanc » que la détention provisoire ne peut jamais être utilisée comme un moyen de pression.

Nous constatons qu'il y a finalement renoncé. Sans doute a-t-il pensé que ce serait outrageant pour la plupart des juges d'instruction, comme le terme qu'on a entendu tout à l'heure dans la bouche d'un orateur de la majorité, qui parlait en l'espèce de « garde-fou ».

La commission a également accepté, à la demande de notre collègue Maurice Ulrich, d'inscrire dans la loi que la détention provisoire doit être exceptionnelle. Cela y figurait déjà et depuis très longtemps, mais, après tout, on ne le répétera jamais trop. Puisque la commission nous propose de le répéter, répétons-le ! Cela, hélas ! ne changera rien à la pratique.

La commission a encore accepté d'inscrire dans le code de procédure pénale une durée maximale de un an, soit huit mois plus une seule et unique prolongation de quatre mois, pour la détention provisoire en matière correctionnelle. C'est sans doute la seule formule possible que de préciser que la détention provisoire ne peut pas se prolonger au-delà d'une date donnée. Il reste à prévoir également une date butoir en matière criminelle.

C'est certainement là, comme dit le code de procédure pénale en matière de détention provisoire, l'unique moyen de limiter la durée des détentions provisoires, problème différent, mais non moins important, de celui de la mise en détention provisoire.

J'en arrive au recours éventuel, retenu par la commission des lois du Sénat, à la surveillance électronique, étant bien entendu que, si elle peut être un substitut à la détention provisoire, elle ne doit l'être, en aucun cas, au contrôle judiciaire.

Bien avant que la commission des lois la découvre au Canada et que M. Cabanel en préconise l'emploi, les membres de la commission que présidait Mme Delmas-Marty ainsi que notre ami Gilbert Bonnemaïson avaient estimé que l'hypothèse qu'elle puisse restreindre le recours à la détention provisoire paraissait « *a priori* séduisante ».

Séduisante *a priori*, l'expression n'est pas juste, parce que tout le monde a d'emblée à l'esprit *Big Brother* et se dit qu'il est tout de même gênant que l'on puisse surveiller non seulement l'intéressé mais également toute personne qu'il aurait rencontrée en chemin. Non ! Les personnes étrangères à la mesure ne seront pas surveillées. Il s'agit non pas de surveillance par caméra mais seulement d'un procédé électronique qui permet de savoir où se trouve une personne.

De même que la commission Delmas-Marty avait, sans se prononcer pour ou contre, estimé qu'il y avait *a priori* des aspects séduisants dans ce procédé, de même que Gilbert Bonnemaïson n'était pas hostile à des expériences en la matière, nous n'avons pas voté contre en commission, dès lors que la personne mise en examen doit demander cette surveillance électronique ou l'accepter, et qu'elle peut exiger à tout moment qu'elle cesse. Il nous semble évident qu'il vaut mieux être chez soi et pouvoir aller travailler que de se trouver en prison, surtout lorsqu'on sait ce que sont les prisons, d'autant plus que sont concernées, en l'occurrence, des personnes présumées innocentes.

Cela dit, cette surveillance électronique, nous ne l'avons jamais vu fonctionner. Nous savons qu'elle a été expérimentée en Grande-Bretagne. M. Cabanel l'indique dans son rapport, comme il précise qu'il y a ensuite été renoncé.

En revanche, il ne nous a pas indiqué les raisons pour lesquelles il y a été renoncé. Peut-être nous l'expliquera-t-il ultérieurement puisqu'il est inscrit après moi dans la discussion générale.

De même, une expérience est en cours en Suède, nous apprend M. Cabanel, mais pour des cas très limités. Sont concernées des personnes intempérantes ou s'adonnant à l'usage de stupéfiants.

En tout état de cause, la décision de recourir à ce procédé moderne ne saurait occulter tous les problèmes que continue et continuera de poser l'abus de la détention provisoire.

En la matière, je le répète, peut-être aurons-nous l'occasion d'assister à des expériences concrètes montrant à chacun comment fonctionne un bracelet électronique mais, pour le moment, de bracelet, nous n'en avons jamais vu. Je ne sais s'il en est de même pour M. Cabanel...

M. Guy Cabanel. J'en ai vu !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... mais ni les membres de la commission ni nos collègues ici présents ne savent à quoi cela ressemble.

J'en viens, pour terminer, à l'évocation de nos amendements, par lesquels nous proposerons ou esquisserons des solutions nouvelles. Ainsi, en matière de placement sous surveillance électronique, par exemple, la commission a oublié de prévoir que sa durée doit s'imputer sur celle de la peine qui sera éventuellement prononcée, comme c'est le cas actuellement pour la détention provisoire.

Faute d'avoir déposé un amendement en ce sens, comme nous nous proposons de le faire, je le signale à la commission, qui pourra peut-être apporter cette précision par voie d'amendement puisqu'elle en a la possibilité.

Nous demanderons que celui qui aura été placé sous surveillance électronique, tout comme celui qui aura été mis en détention provisoire, s'il fait l'objet d'un non-lieu, s'il est acquitté ou s'il est relaxé, obtienne réparation de l'intégralité de son préjudice, matériel et moral, alors qu'actuellement seul le préjudice « manifestement anormal et d'une particulière gravité » est indemnisé, et ne l'est, quand il l'est, seulement donc dans des cas très limités, que chichement.

Nous demanderons également qu'en matière de mise en détention la collégialité soit enfin mise en place.

Plusieurs expériences de collégialité auraient été tentées, nous a-t-on dit. Jamais, à part à la chambre d'accusation, mais on ne veut plus lui consentir de pouvoir que pour infirmer son président !

Le principe de la chambre d'instruction avait bien été voté, certes, mais cette instance n'a jamais pu être mise en place alors que, comme on nous le redira sans doute, il suffisait d'attendre que des postes soient créés, mais ils ont ensuite été utilisés à d'autres fins. Par la suite, ce fut la loi Chalandon, avec une autre chambre qui n'avait son mot à dire que sur la mise en détention et non plus sur le reste de l'instruction. A cette loi devait succéder la loi du 4 janvier 1993 qui, faute d'un nombre suffisant de magistrats, prévoyait que l'on fasse appel à des magistrats honoraires, à des professeurs de droit, à des avocats comme échevins, ce qui était facile.

Or, malheureusement, lorsque votre majorité est revenue au pouvoir, monsieur le garde des sceaux, cette possibilité d'échevinage a été supprimée par la loi du 24 août 1993.

Nous demanderons également que les débats soient généralisés. En effet, le simple débat préalable - dont tout le monde a reconnu qu'il avait été mis en place, en 1984, sur l'initiative de notre collègue Robert Badinter, alors garde des sceaux - a réussi à faire diminuer fortement et durablement le nombre des mises en détention provisoire.

Puis, on nous a ouvert des possibilités de « fenêtres » devant la chambre d'accusation. Ces mêmes possibilités de fenêtres, il faut les ouvrir partout, c'est-à-dire devant le président de la chambre d'accusation si, malheureusement, vous deviez conserver votre référé-liberté, devant le président du tribunal si c'est lui qui doit statuer.

Nous aurions voulu demander aussi - nous ne l'avons pas fait car il semble que l'amendement se soit perdu dans la nature - que les délinquants primaires ne puissent être mis en détention provisoire que dans trois cas, reprenant ainsi, les propositions que le professeur Carbonnier a formulées voilà déjà soixante ans et qui me paraissent être une bonne solution.

Ces trois cas sont les suivants : s'il s'agit de garantir leur maintien à la disposition de la justice lorsque la peine encourue est de plus de cinq ans - ce sont des cas assez rares ; si leur identité ne peut être établie, et le temps qu'elle le soit ; pour protéger le mis en examen contre un violent mouvement de foule, le temps que ce mouvement prenne fin. Cela concerne, je le répète, les délinquants primaires.

Nous demanderons encore que soient augmentés les seuils en dessous desquels la détention provisoire est prohibée. C'est d'autant plus nécessaire que le code pénal a aggravé les peines encourues et que, compte tenu du seuil actuel de deux ans, un nombre accru de délits risquent d'autoriser une détention provisoire.

Nous demanderons, enfin, que les prévenus et les accusés puissent avoir libre accès à la copie de leur dossier. Ils doivent au moins pouvoir vérifier par eux-mêmes s'il y a ou non de réels motifs à leur mise en détention provisoire, voire à leur mise en examen.

Nous appelons le Sénat à réfléchir au problème, certes délicat et difficile, mais qui, dans certains cas, ne peut pas ne pas se poser, de la responsabilité, ne fût-ce que disciplinaire, engagée par des décisions juridictionnelles faisant anormalement grief.

Enfin, et ce sera, monsieur le garde des sceaux, mon dernier mot, du moins pour cette discussion générale, (*Sourires*) nous ne cesserons de dire et de répéter - ce n'est pas original, mais chacun d'entre nous doit en être convaincu, comme, je le sais vous l'êtes, monsieur le garde des sceaux : d'ailleurs vous ne pouvez pas ne pas l'être à la place que vous occupez - que si l'on veut que la justice soit mieux rendue, et rendue plus vite, il

n'existe qu'une règle d'or : il faut augmenter ses moyens humains et matériels. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Guy Cabanel. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, au cours des deux dernières décennies, un effort considérable a été fait en France par les gouvernements successifs, conjointement avec le Parlement, pour moderniser la justice et l'adapter à l'évolution de notre société.

Cet effort a porté sur le code pénal et sur le code de procédure pénale. Il s'est manifesté aussi dans l'administration pénitentiaire où un chantier de rénovation a été ouvert, portant sur ses missions, son organisation et sur la modernisation du parc pénitentiaire. Ce dernier, malgré les constructions nouvelles, en particulier le programme « 13 000 » et son complément de 4 000 places prévu dans la récente loi quinquennale sur la justice, a une capacité insuffisante pour accueillir le flux des condamnés et des délinquants en attente de jugement.

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis s'inscrit dans cet effort continu pour améliorer la justice en France. Certes, son objectif est relativement limité. Il vise à contenir, dans des limites raisonnables, la détention provisoire, et ce dans le respect des dispositions de la convention européenne des droits de l'homme.

Il ne faut pas pour autant croire que la détention provisoire est la source de la surpopulation carcérale dont souffre le système pénitentiaire français. Dans le flux annuel d'incarcération, la place de la détention provisoire a progressivement diminué à partir de la promulgation, c'est vrai, de la loi du 9 juillet 1984.

M. Robert Badinter. Merci !

M. Guy Cabanel. Elle concerne aujourd'hui à peine un tiers des mises en examen, c'est-à-dire 30 000 sur 90 000 par an.

Pour l'heure, la France compte tout de même 56 000 ou 58 000 détenus. Après une diminution due au train de grâces présidentielles et à l'amnistie de juillet dernier, les chiffres ont remonté : la régulation du système carcéral français se fait par grâces présidentielles ou par amnisties. Au total, c'est tout de même un Français sur 1 000 qui est en prison.

Les détenus provisoires sont un peu plus de 20 000, soit 40 p. 100 de l'ensemble des détenus, pourcentage qui décroît régulièrement depuis 1985. En fait, les détenus provisoires en attente de jugement ne représentent qu'une partie de ces derniers, soit environ les deux tiers des prévenus incarcérés, c'est-à-dire près de 15 000 personnes. Quant aux autres, il s'agit de personnes déjà condamnées ayant interjeté appel ou introduit un recours en cassation.

Cependant, le chiffre désagréable, dans cette affaire, a été cité tout à l'heure par notre excellent rapporteur M. Georges Othily : 2 à 3 p. 100 des personnes en détention provisoire, soit 2 860 personnes en 1993 - chiffre que j'ai cité dans mon rapport - sont en définitive mises hors de cause par la justice, à la suite d'un acquittement, d'une relaxe ou d'un non-lieu, ou par condamnation à une peine d'emprisonnement avec sursis, celle-ci ne mettant pas totalement hors de cause les intéressés vis-à-vis de la justice.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est même le contraire !

M. Guy Cabanel. En effet ! Mais 2 à 3 p. 100 de personnes mises en détention provisoire alors qu'elles n'auraient finalement jamais dû entrer en prison, c'est tout de même un taux qui mérite d'être retenu.

J'ai porté mon attention sur la détention provisoire à la suite de ma nomination en qualité de parlementaire en mission auprès de M. le garde des sceaux pour étudier la surpopulation carcérale, l'évolution de la délinquance et la récidive. C'est dans ce cadre qu'a pu paraître mon rapport intitulé *Pour une meilleure prévention de la récidive* et que j'ai remis au Premier ministre M. Alain Juppé et à vous-même, monsieur le garde des sceaux. C'est dire si le projet de loi que nous examinons aujourd'hui retient tout particulièrement mon attention.

Ce texte tend à réformer les règles de détention provisoire actuellement en vigueur dans notre pays. En effet, si la détention provisoire peut apparaître de prime abord comme l'unique solution pour retenir un individu soupçonné de délit ou de crime tout en protégeant des tiers, l'ordre public ou des preuves matérielles contre d'éventuelles menaces, plusieurs de ses conséquences sont tout de même lourdes et ont conduit à souhaiter des améliorations, voire des modifications au profit de solutions alternatives plus novatrices.

Au premier chef des conséquences négatives induites par l'utilisation de la détention provisoire, il faut citer la surpopulation carcérale. Toutefois, la détention provisoire ne saurait être la cause de cette surpopulation, qui doit plus au développement de la délinquance et surtout - quelle surprise à l'analyse - à l'allongement des peines. Cela permet d'affirmer que la justice française n'est pas laxiste, contrairement à l'opinion faussement répandue. Elle est même plus sévère que par le passé. Cependant, la question qui se pose naturellement est celle des moyens à envisager pour éviter la détention provisoire à des personnes qui sont susceptibles d'échapper à toute condamnation effective.

En effet, au-delà des chiffres et de leur portée, une autre considération vient à l'esprit de chacun. Elle porte sur les conséquences humaines que la détention provisoire fait supporter à l'individu, avec son cortège d'implications psychologiques, familiales, sociales, mais aussi matérielles, avec la perte de l'emploi qui semble inévitable. A l'heure où l'on prône la réinsertion sociale, il convient particulièrement de réfléchir à tous les moyens permettant de sauvegarder les conditions d'existence de l'individu concerné tout en assurant le respect de l'ordre public.

C'est bien la voie choisie par le Gouvernement, qui cherche à atteindre trois objectifs prioritaires, lesquels ont été évoqués par les orateurs qui m'ont précédé.

En premier lieu, le projet de loi tend à préciser la notion d'ordre public qui est une des motivations nécessaires de la mise en détention provisoire. Le trouble causé devra désormais revêtir un caractère exceptionnel compte tenu de la gravité de l'infraction, de ses circonstances et du préjudice occasionné. La restriction ainsi apportée à ce critère devrait permettre de limiter le nombre d'entrées en détention provisoire. Au-delà, il y aurait la suppression pure et simple de la notion d'ordre public. Certains l'ont proposée. Le projet de loi, prudemment, tente d'en atténuer les conséquences.

En deuxième lieu, ce texte prévoit d'abaisser la durée de la détention, en réduisant le délai de renouvellement. En prévoyant la motivation particulière de la décision de prolongation au-delà d'un an, le projet de loi impose au juge d'instruction souhaitant ordonner la prolongation de

la détention provisoire d'indiquer ses raisons et de préciser à la personne mise en examen « le délai prévisible d'achèvement de la procédure ».

En troisième lieu, le projet de loi consacre la notion de « durée raisonnable », mettant ainsi le droit pénal en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 5, stipule que « toute personne arrêtée ou détenue a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ». Notons au passage que la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs récemment condamné la France sur ce fondement.

Bien que la durée moyenne de la détention provisoire ne soit en France que de l'ordre de quatre mois, il m'apparaît que toutes les pistes visant à limiter cette durée doivent être examinées avec attention. C'est pourquoi j'avais moi-même évoqué ces différentes solutions dans mon rapport au Premier ministre, l'an passé. Je ne peux donc que me réjouir que de telles modifications soient aujourd'hui introduites dans le projet de loi.

Enfin, ce dernier tend à renforcer l'efficacité de la procédure dite du référé-liberté, en la transformant en une sorte d'appel en deux phases avec pour conséquence que la détention ordonnée par le juge d'instruction pourra être infirmée par le président de la chambre d'accusation, juge unique, alors qu'elle ne pourra être confirmée que par une formation collégiale. Ce point fera l'objet d'un débat car un certain nombre d'amendements ont été déposés.

Le référé-liberté a eu, contrairement à ce que l'on a dit souvent, une efficacité relative. Il faudra, monsieur le garde des sceaux, rechercher les meilleures voies pour conforter ce dispositif. Mais je crois que, sur ce point, la discussion est ouverte.

La commission des lois du Sénat, quant à elle, a complété le projet de loi par l'introduction de nouveaux amendements. L'un d'entre eux m'est particulièrement cher. Il vise à consacrer comme substitut à la détention provisoire le placement sous surveillance électronique, PSE, que j'avais longuement étudié à l'occasion de la rédaction du rapport de mission de 1995. Ce procédé consiste à proposer, en lieu et place de l'incarcération, le port d'un bracelet électronique permettant de contrôler à distance la présence de l'individu à son lieu d'assignation.

Comme cela a été dit tout à l'heure, plusieurs Etats ont d'ores et déjà expérimenté et introduit un tel procédé, notamment certains Etats de la fédération américaine, certaines provinces de la confédération canadienne. La Suède a consacré l'existence de l'assignation à domicile sous surveillance électronique par une loi qui prévoit un bilan au terme de la troisième année d'application de ce dispositif. La Grande-Bretagne a elle-même repris l'expérimentation et y a apporté un élément supplémentaire. Alors que les Suédois utilisent le bracelet américain, c'est-à-dire un bracelet large que l'on met à la cheville, les Britanniques ont développé, grâce à une technologie plus fine, un bracelet qui se place au poignet et qui ressemble à une grosse montre.

Il s'agit non pas, comme certains ont pu le dire, d'une balise Argos permettant de suivre la personne en tout lieu, comme l'ourse venue de Slovénie va être suivie dans les Pyrénées, mais simplement de surveiller le programme d'assignation à domicile auquel s'est engagé le condamné.

Le bracelet joue le rôle d'un émetteur. Un récepteur est connecté au téléphone dont la ligne est reliée à l'ordinateur soit d'un service central de police, soit d'une administration pénitentiaire. Aux Etats-Unis, il peut s'agir

d'une société privée. Tel n'est pas le cas en Europe, où le condamné doit être à la disposition de l'Etat et d'un organisme public.

Si le détenu sous surveillance électronique se déplace à plus de cinquante mètres de son téléphone, le contact est alors rompu et un signal parvient à l'ordinateur central, car la surveillance n'est plus alors possible.

Les conditions d'application de la surveillance électronique telle qu'elle est mise en œuvre à l'étranger - je parle des expériences suédoise et britannique - sont généralement de trois ordres.

D'abord, le consentement de l'intéressé est toujours exigé. Le projet de loi modifié prévoit que ce consentement doit être donné en présence de l'avocat.

Ensuite, en particulier en Suède, la liberté relative de la personne ne doit pas avoir pour corollaire de présenter un danger pour autrui. Par conséquent, le consentement du conjoint, de la famille est requis lorsque la personne placée sous surveillance vit dans son milieu familial. La personnalité de l'individu doit permettre de penser que la confiance qui lui est ainsi accordée est bien placée. Il faut donc établir un profil psychologique et faire subir un examen médical à l'intéressé. C'est plus prudent pour éviter toute contre-indication.

M. Georges Othily, rapporteur. Ou allergie.

M. Guy Cabanel. Enfin, la gravité de l'infraction ne doit pas avoir dépassé un certain seuil.

La commission des lois a choisi de limiter, dans le cadre du présent projet de loi, l'utilisation du bracelet électronique à la seule détention provisoire.

Selon mon rapport, il faudrait en étendre l'application aux courtes peines d'emprisonnement ou aux phases finales d'exécution des peines plus longues, le placement sous surveillance électronique ne dépassant pas, en tout état de cause, trois mois. Cette mesure permettrait ainsi d'éviter les risques d'une « désocialisation » de l'individu ou autoriserait, au contraire, sa réinsertion progressive.

C'est pourquoi je présente une proposition de loi tendant à faciliter la réinsertion des délinquants par l'assignation à domicile sous surveillance électronique. Ce texte reprend les propositions qui portent sur les courtes peines et les phases finales d'exécution de peines.

Les obstacles susceptibles d'être soulevés à l'encontre de l'application du bracelet électronique paraissent tous surmontables.

En premier lieu, le problème juridique tenant à la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme ne peut constituer un obstacle dès lors que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation aux termes de laquelle il est demandé aux Etats membres de développer les peines de substitution, notamment le contrôle électronique et la surveillance intensive.

Par ailleurs, l'impact psychologique de la détention à domicile ne doit pas être exagéré. Il est sans commune mesure avec le traumatisme lié à l'emprisonnement.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Guy Cabanel. Sur le plan physiologique, je le répète, un examen médical préalable permet d'éviter toute contre-indication.

Enfin, le risque de fausse alerte existe indéniablement dans tout dispositif électronique. Cependant, l'évolution de la technique permet de penser que de tels incidents sont en voie d'être éliminés avec l'expérience acquise.

Paradoxalement, ce sont les avantages multiples du bracelet électronique qui sont susceptibles de soulever les questions les plus embarrassantes. Des résultats encourageants au regard de la récidive ont été obtenus dans les pays qui l'ont déjà expérimenté. En Suède, les statistiques ne permettent pas de trancher le problème. Aux Etats-Unis, certaines statistiques déjà anciennes montrent que 98 p. 100 des personnes ayant été placées sous surveillance électronique n'ont pas commis d'infraction nouvelle.

Mais, plus important encore, la surveillance électronique présente des avantages non négligeables en termes économiques. En Suède, l'investissement initial revient à 50 000 couronnes par condamné, alors que la construction d'une place de prison revient à un million de couronnes. En termes de dépenses de fonctionnement, le coût journalier d'utilisation du bracelet électronique se révèle également moins élevé que celui d'une journée d'incarcération. Les projections effectuées pour la France font état d'une fourchette comprise entre 80 francs et 120 francs par jour et par condamné.

Au regard des facilités qu'elle propose, les risques présentés par la surveillance électronique doivent être recherchés du côté du succès qu'elle pourrait connaître lors de son application. Que peut-on craindre ? Un excès de recours au bracelet électronique pourrait toucher certaines personnes qui, en son absence, auraient bénéficié d'un régime moins contraignant. En outre, son utilisation permettrait, pour certains, d'augmenter la capacité d'accueil des prisons et pourrait en cela constituer une mesure d'incitation à prononcer des peines d'emprisonnement. Il convient donc d'encadrer strictement les conditions de son application.

Pour conclure, je dirai que ce projet de loi dans son ensemble était hautement souhaitable. En présentant des mesures de limitation et d'encadrement des décisions d'incarcération, il paraît garantir une saine et indispensable évolution de la justice qui ne peut être qu'encouragée.

La grande majorité des membres du Rassemblement démocratique social et européen votera ce texte. Aux yeux de ces derniers, il doit permettre de réconcilier nos concitoyens avec leur justice. Les Français attendent beaucoup de l'autorité judiciaire pour le respect du droit et le maintien de l'ordre public. Ils espèrent une justice plus proche des citoyens, jugeant en temps réel. Le projet de loi débattu ce jour, quelles que soient ses imperfections, est une étape sur cette voie. C'est pourquoi nous le voterons. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me félicite de cette discussion générale, dans laquelle tous les orateurs, après l'excellente intervention de M. le rapporteur de la commission des lois, ont exposé des observations de fond non seulement sur le projet de loi lui-même, mais aussi sur les différentes questions soulevées par la présomption d'innocence, la détention provisoire et, de manière générale, par les moyens dont dispose le juge d'instruction pour conduire ses investigations, dans le respect des libertés individuelles.

Je tiens à remercier les groupes de la majorité sénatoriale d'avoir apporté leur appui à ce projet de loi qui, comme vient de le dire *in fine* M. Guy Cabanel, consti-

tue indiscutablement un pas en avant. Je pense donc que le Sénat, suivant en cela les conclusions de la commission, votera ce dispositif.

Je vous remercie aussi, mesdames, messieurs les sénateurs, de vous être exprimés très largement à l'occasion de ce projet de loi et d'avoir admis que ce texte, certes ambitieux, était néanmoins limité et ne faisait que préfacier d'autres modifications plus larges qui mériteront naturellement une réflexion d'une autre ampleur.

Je souhaite simplement souligner que les critiques émises par M. Dreyfus-Schmidt auraient eu plus de pertinence si les propositions qu'il juge aujourd'hui excellentes, voire indispensables, avaient été adoptées par la majorité à laquelle il appartenait, lorsque celle-ci avait la possibilité de voter les textes qu'elle souhaitait.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Beaucoup l'ont été !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. A l'époque, je n'avais pas entendu évoquer la suppression de la détention provisoire en dessous d'un certain quantum, pas plus que la limitation de sa durée dans les conditions que M. Dreyfus-Schmidt, par exemple, a proposées.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais si !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Cela étant, je sais naturellement que, quand on n'a pas à supporter la sanction de la décision, il est plus facile de formuler des propositions.

Comme je l'ai indiqué dès le début de cette discussion, ce projet de loi vise à établir un équilibre. J'espère bien que ce dernier, suite à la discussion des articles, sera maintenu. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Mes chers collègues, à la demande de la commission des lois, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Jean Delaneau.*)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN DELANEAU vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la détention provisoire.

La discussion générale a été close.

Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 27, MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. – Le dernier alinéa de l'article 114 du code de procédure pénale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Après la première comparution ou la première audition, les avocats des parties peuvent se faire délivrer, à leurs frais, copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier.

« Les avocats peuvent transmettre à leur client la copie ainsi obtenue. Celui-ci atteste au préalable par écrit avoir pris connaissance des dispositions des deux alinéas suivants qui sont reproduits sur chaque copie.

« Cette copie ne peut être communiquée à des tiers que pour les besoins de la défense.

« Le fait de la publier par tous moyens, en tout ou en partie, est puni de 25 000 francs d'amende.

« A titre exceptionnel, le juge d'instruction peut s'opposer, après avis du bâtonnier et par ordonnance motivée, à la transmission par l'avocat à son client de certaines copies de pièces ou actes du dossier. »

« II. – Après le premier alinéa de l'article 180 du code de procédure pénale, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'ordonnance de renvoi est devenue définitive, le prévenu et la partie civile peuvent se faire délivrer copie du dossier et ce, sauf lorsque la peine encourue est supérieure à cinq ans d'emprisonnement, à leurs frais. »

« III. – Au troisième alinéa de l'article 186 du code de procédure pénale, après les mots : "de l'ordonnance", sont insérés les mots : "prévue au dernier alinéa de l'article 114 ainsi que de l'ordonnance". »

« IV. – L'article 194 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En matière d'appel de l'ordonnance prévue au dernier alinéa de l'article 114, la chambre d'accusation doit se prononcer dans les plus brefs délais et au plus tard dans les quinze jours de l'appel, faute de quoi l'avocat est en droit de transmettre à son client les copies de pièces ou actes du dossier en cause. »

« V. – L'article 279 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Il est délivré gratuitement à chacun des accusés et parties civiles copie du dossier. »

« VI. – L'article 280 du code de procédure pénale est abrogé. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cet amendement tend à permettre, enfin, à de nombreux avocats de sortir de l'illegalité dans laquelle ils sont forcément mis lorsque l'intérêt de la défense les conduit à communiquer à leurs clients, qu'ils soient partie civile ou prévenu, qu'ils soient ou non en liberté, la copie du dossier qui leur a été remis.

En effet, dans de très nombreux cas, le dossier est tellement complexe qu'ils ne peuvent se contenter de le résumer ou de répondre aux questions qui leur sont posées. Or les personnes concernées – elles sont les premières intéressées ! – qu'elles soient ou non représentées par un avocat, ont tout de même de droit de connaître les faits qui leur sont reprochés, ne serait-ce que pour pouvoir se défendre.

Dans une proposition de loi qui avait été déposée ici même, nous avons tenu à donner toutes garanties à chacun en prévoyant, par exemple, les mesures suivantes : la copie ne pourrait être communiquée à des tiers que pour les besoins de la défense ; il serait interdit de la publier sous peine d'amende ; à titre exceptionnel, le juge d'instruction pourrait s'opposer à la transmission par l'avocat à son client de certaines copies de pièces ou actes du dossier.

Nous souhaitons alors faire plaisir à ceux qui pensaient que pouvaient figurer au dossier des éléments tenus cachés à l'intéressé, par exemple l'adresse de ceux qui l'accusent. Encore qu'il soit nécessaire que l'accusé sache que l'accusé s'il veut avoir la possibilité de démontrer que ces accusations sont infondées.

Je sais bien que, à l'époque, la commission des lois nous avait répondu qu'elle avait réfléchi à un ensemble de mesures à l'issue d'une mission sur le secret de l'instruction et qu'il faudrait traiter le problème globalement.

Le temps passe, la réforme d'ensemble n'est toujours pas entreprise et le problème continue d'irriter de nombreuses personnes.

C'est ainsi que, par exemple, dans une actualité récente, M. le garde des sceaux a demandé que des poursuites soient engagées, si je ne me trompe, à l'encontre d'un organe de presse qui affirmait avoir eu connaissance d'un dossier d'instruction et qu'il n'y avait rien dedans.

Il serait bon, je le répète, qu'on sorte de l'illégalité et que l'on voie les choses en face : il est normal que chacun puisse s'assurer du caractère éventuellement abusif d'une détention préventive.

Vous voyez bien qu'il existe un rapport direct avec le débat dans lequel nous sommes !

J'ajoute que, en toute matière - expertise, domaine médical - la moindre des choses est que le dossier puisse être remis non seulement à l'intéressé, mais également à d'éventuels tiers experts amiables.

Bref, tout milite pour que le Sénat adopte cet amendement n° 27 qui, je le répète, tient compte de toutes les éventualités.

Nous en avons discuté en commission des lois. A un moment donné, il nous avait été indiqué que la commission s'en remettrait à l'avis du Gouvernement si nous acceptions que le dossier puisse être communiqué uniquement aux personnes mises en examen et détenues.

Toutefois, de très nombreux membres de la commission des lois ont estimé que le dossier ne devait pas seulement être porté à la connaissance des personnes mises en examen et détenues. Les parties civiles et les personnes mises en examen non détenues devaient également y avoir accès lorsque ce dossier était compliqué, épais, et que l'avocat ne pouvait pas attendre que l'intéressé le consulte en sa présence.

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

M. Georges Othily, rapporteur. Cet amendement tend à permettre aux parties de se faire délivrer des copies du dossier d'instruction.

C'est un sujet sur lequel la commission des lois et le Sénat ont longuement débattu à l'automne dernier. Le 8 novembre 1995, la commission n'a pas retenu une proposition de loi présentée par M. Dreyfus-Schmidt, alors rapporteur, qui comportait des mesures identiques à celles qui sont proposées par l'amendement n° 27.

D'ailleurs, nous sommes revenus sur le sujet le 6 décembre 1995 ; le rapporteur du texte était notre collègue M. Jolibois. La commission avait alors souhaité traiter le problème dans le cadre d'une réforme globale. Elle avait notamment constaté que les parties n'étaient pas soumises au secret de l'instruction, à la différence de l'avocat qui, lui, peut obtenir des copies du dossier sous couvert du secret professionnel.

Dans ces conditions, et en dépit des précautions prévues par la proposition de M. Dreyfus-Schmidt, la commission avait estimé que trop de questions restaient en suspens : quel usage les parties pourraient-elles faire des copies obtenues ? La personne mise en examen et la partie civile devaient-elles être mises sur le même plan ?...

M. Jolibois avait d'ailleurs résumé la situation en ces termes : la réponse à ces questions est indissociable des règles de transparence de la procédure pénale au cours de l'instruction.

Cette affirmation me semble toujours fondée, et c'est bien dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la procédure pénale que doit se poser le problème de la communication de la copie du dossier aux parties.

Cela dit, la commission souhaiterait savoir si le Gouvernement partage cette analyse avant de donner un avis définitif sur cet amendement.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Cette affaire a déjà été évoquée à deux reprises dans cet hémicycle, et bien souvent en dehors de celui-ci.

En premier lieu, ce sujet n'a strictement rien à voir avec celui dont nous débattons, qui touche au déclenchement de la détention provisoire et aux conditions de déroulement de celle-ci. De ce seul fait, la proposition de M. Dreyfus-Schmidt est extérieure à notre débat.

Toutefois, ce n'est pas pour autant que je ne donnerai pas mon point de vue sur le fond, comme la commission le sollicite.

Ainsi que M. Othily vient de le dire, le problème de la communication des pièces du dossier au prévenu se rattache au vaste sujet de la transparence de la procédure pénale et du secret de l'instruction, c'est-à-dire aux questions qui ont notamment été abordées par la mission d'information sénatoriale du printemps de 1995, présidée par M. Jolibois.

Comme je l'ai indiqué dans mon intervention liminaire à la tribune, l'année prochaine, lorsque je serai en possession du rapport du professeur Rassat, je proposerai au Parlement une réforme d'ensemble de la procédure pénale, en particulier sur ce point. Indiscutablement, il est l'un de ceux qui posent le plus de problèmes aujourd'hui : la conciliation de la liberté d'information, des droits de la défense, de la présomption d'innocence, des nécessités des investigations ne semble pas, aux yeux à la fois des spécialistes et de l'opinion publique, bien réglée dans notre code de procédure pénale.

Dans ces conditions, je tiens à répéter ce que j'ai déjà eu l'occasion de dire, en particulier à l'auteur de l'amendement lui-même, M. Dreyfus-Schmidt : sur le fond, je suis favorable à la modification de l'article 114, c'est-à-dire au principe de la communication des copies du dossier, mais je formulerai trois observations à cet égard.

Premièrement, une telle mesure doit être cohérente avec une réforme d'ensemble du secret de l'instruction.

Deuxièmement, la disposition elle-même ne peut être présentée comme celle qui figure dans l'amendement n° 27 et qui, en particulier, ne comporte pas suffisamment de garanties, notamment de sécurités : la disposition qui modifiera l'article 114 devra être entourée de nombreuses précautions, de façon que la modernisation de notre procédure pénale sur ce point respecte, d'abord, les nécessités de l'enquête, ensuite, les droits de chacun.

Troisièmement, le dispositif ne peut être que beaucoup plus complexe et raffiné, si j'ose m'exprimer ainsi, que ce que nous propose M. Dreyfus-Schmidt.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que, dans l'état actuel des choses, le Sénat n'adopte pas l'amendement n° 27.

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

M. Georges Othily, rapporteur. C'est vrai, c'est un problème de fond qui mérite une réflexion approfondie. A cet égard, le rapport que nous remettra Mme le professeur Rassat pourra nous éclairer encore.

C'est aussi un sujet sur lequel la commission des lois a déjà longuement débattu à l'automne dernier. D'ailleurs, tout le monde en a débattu, aussi bien à l'intérieur de notre Haute Assemblée qu'à l'extérieur.

S'agissant de cet amendement, la commission, après l'avoir longuement examiné, a souhaité, dans sa sagesse, connaître l'avis du Gouvernement. M. le garde des sceaux vient de donner cet avis en explicitant un peu plus encore sa pensée sur le sujet. Je me suis également entretenu avec les auteurs de l'amendement.

En fait, je crois que le débat n'est pas clos et, conformément à l'avis qui s'est dégagé en commission et après avoir entendu le Gouvernement, je maintiens l'avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 27.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai bien entendu les explications données tant par M. le garde des sceaux que par M. le rapporteur. Mais pourquoi remettre au lendemain ce que l'on peut faire le jour même ?

On nous dit, par ailleurs, que l'amendement et la question qu'il soulève ont un rapport avec le secret de l'instruction. C'est vrai ! Mais c'est le cas de nombre de problèmes dont nous débattons ! Lorsque, devant la chambre d'accusation, il y a une fenêtre qui permet, par exemple, que l'audience soit publique si la défense le demande, cela touche bien au secret de l'instruction ! Tout est lié !

Enfin, je ne vois pas pourquoi il faudrait attendre un hypothétique rapport d'ensemble d'un honorable professeur pour essayer de régler le problème.

Puisque la matière est intéressante, votons l'amendement ; ainsi, la navette s'instaurera. L'Assemblée nationale sera saisie du problème et le texte même de l'amendement pourra être modifié, policé.

Voilà pourquoi je demande au Sénat de voter cet amendement.

M. Pierre Fauchon. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Pierre Fauchon. Un avocat conscient des droits élémentaires de la défense, de ses nécessités, de ses obligations, ne peut pas ne pas voter un tel amendement et ne pas considérer qu'il faut tout de même en sortir.

Et puisque l'on n'en est pas sorti et que l'on ne voit pas dans quel délai on pourra en sortir par la voie d'une réforme plus générale, sans doute souhaitable mais toujours différée, je serai conduit à voter cet amendement, ne doutant pas qu'à la faveur de l'examen par l'Assemblée nationale on puisse réaliser les mises au point souhaitées, non sans raison, par M. le garde des sceaux.

M. Georges Othily, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Georges Othily, rapporteur. J'ai dit que le débat n'était pas clos sur cette affaire.

Je demande donc que l'on réserve le vote sur cet amendement n° 27 jusqu'après le vote sur l'amendement n° 31, à l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de réserve ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

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

Par amendement n° 21, Mme Borvo, M. Pagès, et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré, après l'article 137 du code de procédure pénale, un article 137-1 ainsi rédigé :

« Art. 137-1. - La détention provisoire est prescrite ou prolongée par une chambre des demandes de mise en détention provisoire. Cette chambre est composée de trois magistrats du siège ; ne peuvent y siéger le juge d'instruction saisi et tout magistrat ayant connu l'affaire en qualité de juge d'instruction. »

Par amendement n° 28 rectifié, M. Dreyfus-Schmidt, Mme Dieulangard et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Il est inséré, après l'article 137 du code de procédure pénale, un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. ... - La détention provisoire est prescrite ou prolongée par une chambre d'examen des mises en détention provisoire composée d'un magistrat du siège, président, désigné par le président du tribunal de grande instance, et de deux assesseurs, désignés par le président du tribunal de grande instance sur une liste établie annuellement par l'assemblée générale du tribunal.

« Cette chambre est saisie par le juge d'instruction chaque fois que ce dernier envisage un placement en détention ou une prolongation de cette mesure. Dans ce dernier cas, le juge d'instruction convoque l'avocat conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 114.

« La chambre d'examen des mises en détention provisoire, après avoir examiné la matérialité des charges et la nature des incriminations, se prononce au vu des seuls éléments du dossier relatifs à l'appréciation des conditions de mise en détention provisoire fixées par l'article 144.

« Lorsque la chambre ne prescrit pas la détention provisoire ou ne prolonge pas cette mesure, elle peut placer la personne mise en examen sous contrôle judiciaire en la soumettant à une ou plusieurs des obligations prévues par l'article 138.

« La chambre est assistée d'un greffier.

« Le magistrat qui a siégé dans la chambre d'examen des mises en détention provisoire ne peut, à peine de nullité, participer au jugement des affaires pénales dont il a connu en sa qualité de membre de la chambre. »

« II. - Après le premier alinéa de l'article 398 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 665-1, dans les tribunaux comptant au plus quatre magistrats, il peut être fait appel à un ou plusieurs magistrats d'un autre tribunal du ressort de la cour d'appel pour composer la formation de jugement si l'application des dispositions du dernier alinéa de l'article 137-1 ne permet pas de procéder à cette composition. »

Par amendement n° 29, M. Dreyfus-Schmidt, Mme Dieulangard et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'article 137 du code de procédure pénale, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. ... - La détention provisoire est prescrite ou prolongée, à la demande du juge d'instruction, par le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui.

« Le président du tribunal ou le juge délégué par lui, après avoir examiné la matérialité des charges et la nature des incriminations, se prononce au vu des seuls éléments du dossier relatifs à l'appréciation des conditions de mise en détention provisoire fixées par l'article 144.

« Lorsque le président du tribunal ou le juge délégué par lui ne prescrit pas la détention ou ne prolonge pas cette mesure, il peut placer la personne sous contrôle judiciaire en la soumettant à une ou plusieurs des obligations prévues par l'article 138-3. »

La parole est à Mme Borvo, pour défendre l'amendement n° 21.

Mme Nicole Borvo. La détention provisoire, comme le rappelle M. Othily dans son rapport, « constitue une exception notable aux principes, fondamentaux dans un Etat de droit, de la liberté individuelle et de la présomption d'innocence ; elle doit, dès lors, être tout à fait exceptionnelle et particulièrement motivée. »

A trois reprises, en 1985, sur l'initiative de M. Badinter, en 1987, sous le ministère d'Albin Chalandon, et, enfin, en 1993, avec Michel Vauzelle, le législateur a retenu, selon des modalités diverses, le principe selon lequel la mise en détention provisoire et sa prolongation éventuelle seraient confiées à une collégialité.

Si la loi du 4 janvier 1993, prévoyant le recours à des échevins, soulevait, comme mon ami Charles Lederman l'avait indiqué à l'époque, des questions importantes relatives au choix de ces derniers, à leur rémunération, aux conditions de leur récusation, à leurs motivations, il n'en demeure pas moins fondamental pour le respect des libertés individuelles que la collégialité soit de mise lorsqu'on décide de placer en détention provisoire ou de prolonger celle-ci.

En outre, il apparaît indispensable que le juge d'instruction ne soit pas celui qui décide du placement en détention provisoire. En effet, il faut séparer la mission de recherche de la vérité de celle qui est relative à la liberté de l'individu poursuivi.

La détention provisoire, je le répète, doit être exceptionnelle. C'est ce que nous avons entendu depuis le début de la discussion. Elle ne doit en aucune façon être utilisée, comme cela a pu être le cas, au dire même de certains juges, comme un moyen d'investigation.

Tel est le sens de notre amendement, qui ne fait pas abstraction du fait qu'adopter une telle disposition implique qu'on s'en donne les moyens.

Nous avons d'ailleurs toujours estimé indispensable - nos interventions en font foi - que la France fasse du budget de la justice une véritable priorité nationale, car « une justice sinistrée, c'est la démocratie au rabais ».

Vous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, que la mesure que nous vous proposons d'adopter était « une garantie illusoire » contre la détention provisoire et qu'elle risquait de limiter la possibilité de voir aboutir un appel de la décision rendue par une formation collégiale.

Nous pensons, nous, qu'un tel dispositif permettrait, au contraire, de faire baisser le recours à la détention provisoire et d'en limiter la durée. Cela a d'ailleurs été le cas lors de la période pendant laquelle la décision de mise en détention a été retirée au juge d'instruction et confiée au juge délégué, qui statuait après un véritable débat contradictoire.

En outre, en l'état actuel des choses, la détention provisoire est déjà interprétée comme un « pré-jugement ».

Dès lors, il convient d'encadrer et de contrôler au maximum cette procédure.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons déposé cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les amendements n° 28 rectifié et 29.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'amendement n° 28 rectifié tend à reprendre le système qui avait été prévu par la loi du 4 janvier 1993, puis supprimé par la loi du 24 août de la même année sans avoir jamais été mis en place.

Chacun connaît le problème de la collégialité - je l'ai évoqué, tout à l'heure, dans mon intervention liminaire.

La vérité, c'est que, en matière de détention préventive, c'est au départ qu'il faut prendre toutes les précautions, et donc prévoir plusieurs regards. Quand il y a recours ou référés à l'encontre d'une décision, l'intéressé est déjà en détention. Or, la liberté, c'est bien ce qu'il y a de plus important !

Robert Badinter, lorsqu'il était garde des sceaux, avait proposé la mise en place d'une chambre d'instruction, vous le savez. Il avait été suivi dans sa proposition par la majorité absolue aussi bien du Sénat que de l'Assemblée nationale. Il avait, évidemment, prévu les postes nécessaires pour que ce système fonctionne à la date qui avait été arrêtée.

Ladite chambre d'instruction devait veiller sur l'ensemble de l'instruction. Il restait un juge d'instruction, qui faisait d'ailleurs partie de la collégialité, mais c'est cette collégialité qui prenait toutes les décisions juridictionnelles.

Ce système n'a jamais été mis en place. On ne peut donc pas dire qu'il a échoué.

Puis, M. Chalandon est arrivé, qui a prévu une collégialité qui devait statuer non plus sur le maintien de la détention, non plus sur les demandes de mise en liberté, non plus sur les décisions juridictionnelles, mais uniquement sur la mise en détention.

Ce système n'a pas non plus été mis en place, sous prétexte que l'on n'avait pas les moyens de le faire ; les postes qui avaient été prévus pour cela au départ, je veux dire par Robert Badinter, avaient, paraît-il, été entretemps utilisés ailleurs. Quand on veut quelque chose, on le peut, n'est-il pas vrai ? Sans doute, en l'espèce, la volonté n'avait-elle pas été suffisante.

Enfin, à la fin de 1992, le législateur s'est dit qu'après tout ces collégialités pouvaient comprendre des échevins, des échevins qui seraient non pas M. Tout-le-Monde, mais des juristes de haut niveau : des avocats, avocats qui complètent déjà fréquemment les tribunaux puisque tout avocat inscrit au barreau, notamment le plus ancien, peut compléter le tribunal lorsqu'il manque un magistrat, des professeurs de droit, qui sont avocats par définition puisqu'ils peuvent être inscrits au barreau sans même avoir le certificat d'aptitude, car, bien entendu, leur science est beaucoup plus grande, et des magistrats honoraires, c'est-à-dire des gens présentant toutes les garanties possibles en la matière.

C'est ce système que nous vous demandons de reprendre. Il présente l'avantage sur les autres, on le voit bien, de ne pas nécessiter la création de nombreux postes. Il suffit en effet de recourir à des bonnes volontés éclairées, à des gens qui ont toutes les qualités pour être non pas des échevins, en vérité, mais des magistrats puisque les magistrats honoraires le sont, les avocats peuvent l'être et les professeurs de droit sont avocats de droit.

Quant à l'amendement n° 29, c'est la suite du subsidiaire, la suite du retour à la loi du 7 janvier 1993.

Que le Sénat veuille bien croire qu'il ne s'agit pas du tout d'une partie de ping-pong ; il n'est pas question de revenir à la loi du 7 janvier 1993 parce qu'elle avait été votée par la gauche, défaite ensuite par la droite qui, elle, a voté la loi du 24 août 1993 !

La loi du 24 août 1993 a mis en place le système du « référé-liberté », dont tout le monde reconnaît qu'il ne fonctionne pas de manière satisfaisante puisque, précisément, l'essentiel du projet de loi tend à le rectifier.

Nous, nous proposons, là encore, de remettre en place un système qui, lui, a fonctionné et qui, lui, a donné des résultats. Pourtant on nous avait dit à l'époque que si c'était le président - car c'est de cela qu'il s'agit - ou son délégué qui statuait sur la mise en détention à la demande du juge d'instruction, cela ne marcherait pas pour telle ou telle raison, parce que les magistrats n'étaient pas assez nombreux dans les petits tribunaux, parce qu'il était ennuyeux que le président du tribunal eût à refuser quelque chose à son collègue juge d'instruction ! On nous avait dit tout cela !

Finalement, le système a fonctionné à partir du 1^{er} mars 1993 jusqu'à la fin de l'été 1993, et ce à la satisfaction de tout le monde. M. Cabanel a relevé dans son rapport que ce système a eu un effet positif, en ce sens que le nombre de mises en détention préventive a alors diminué.

Or, dans la plupart des cas, les présidents avaient donné gain de cause aux juges d'instruction. L'explication en est sans doute que les juges d'instruction n'ont pas demandé à leur président ou à son délégué des mises en détention qu'ils auraient sans doute ordonnées s'ils avaient été seuls à en décider. Je le répète, ce système a fonctionné de façon satisfaisante.

En vérité, il s'agit d'un amendement de repli. Nous préférierions la collégialité telle qu'elle résultait de la loi de 1985 ; mais, à défaut, nous proposons celle de la loi du 7 janvier 1993 et, à défaut, et en attendant d'arriver à notre collégialité et à notre chambre de l'instruction modèle 1985, le système du président ou de son délégué.

Je me permets d'insister car, tout à l'heure, d'autres amendements viendront en discussion qui tendent à instituer le référé-liberté devant le président du tribunal. Or, que ce référé-liberté s'effectue devant le président de la chambre d'accusation ou devant le président du tribunal, il présente un inconvénient grave : l'intéressé est en détention de par la décision du juge d'instruction quand son cas est soumis à référé.

En revanche, si au départ la décision est prise par un magistrat autre que le juge d'instruction, si ce magistrat seul, ou en collègue, refuse la mise en détention, l'intéressé n'est pas incarcéré, et on n'a donc pas à se poser la question de savoir, monsieur le garde des sceaux, où on le gardera pendant les vingt-quatre heures ou les trois jours précédant sa comparution devant un président de tribunal de grande instance ou de chambre d'accusation saisi en matière de référé-liberté.

La seule solution, je le répète, est de s'en tenir à la collégialité - modèle 1985, ce serait la meilleure, ou modèle janvier 1993 - ou, à défaut, au président et à son délégué.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 21, 28 rectifié et 29.

M. Georges Othily, rapporteur. Ces amendements abordent le thème récurrent de la collégialité. Au-delà des problèmes liés aux modalités de cette collégialité - combien de juges ? quid de la présence du magistrat instructeur au sein de l'organe compétent ? - c'est sur le principe même de la collégialité qu'il faut d'abord se prononcer. Le problème est d'abord affaire de sentiment personnel : est-on sûr que la collégialité conduira à moins d'incarcérations ? C'est une question importante, mais dont la commission des lois n'a pas jugé opportun de débattre dès aujourd'hui.

En effet, le problème est également affaire de moyens, et je ne suis pas le premier à rappeler que le Parlement a déjà voté à trois reprises la collégialité sans que celle-ci ait jamais pu entrer en vigueur. Alors, allons-nous remettre notre ouvrage sur le métier au risque, malheureusement fort probable, d'un quatrième échec ?

Le problème est enfin affaire de technique législative. La commission des lois a considéré ce projet de loi comme une pierre d'attente - je l'ai d'ailleurs indiqué dans mon rapport écrit - c'est-à-dire comme une réforme touchant au fond de la détention provisoire et non à la procédure dans son ensemble.

N'oublions pas, mes chers collègues, que M. le garde des sceaux a confié une étude, je l'ai dit dans la discussion générale, à Mme le professeur Rassat sur ce point.

Ces deux derniers arguments ont conduit la commission des lois à émettre un avis défavorable sur les amendements n° 21 et 28 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On est rassasié de ces arguments !

M. Georges Othily, rapporteur. Quant à l'amendement n° 29, il tend à revenir au système dit du juge délégué, qui fut appliqué pendant quelques mois en 1993, avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 août de la même année.

Il se heurte tout d'abord aux arguments avancés tout à l'heure à propos de la collégialité et qui consistent à ne pas modifier dès à présent la procédure en profondeur.

Sur le fond même du dispositif de l'amendement, je dirai, sans entrer dans le détail, qu'il présente des difficultés. Je ne prendrai qu'un exemple parmi d'autres : que se passe-t-il si le juge délégué ne peut statuer immédiatement, notamment si la personne mise en examen demande un délai pour préparer sa défense ? Va-t-on systématiquement lui refuser ce délai ? Va-t-on le lui accorder au risque de la voir prendre la fuite ? Je vous rappelle à cet égard que la loi du 4 janvier 1993 avait prévu la possibilité d'une incarcération provisoire décidée par le juge d'instruction dans l'attente de la décision du juge délégué.

C'est la raison pour laquelle la commission est défavorable à l'amendement n° 29.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Par les amendements n° 21, 28 rectifié et 29, les sénateurs des groupes de la minorité ont enclenché la machine à remonter le temps. Ce n'est pas ainsi que l'on fera avancer la réforme de la procédure pénale !

Il est tout à fait clair que la collégialité pose des problèmes. Ils ne peuvent être résolus que si on admet, non pas, comme on l'a fait jusqu'à maintenant, de plaquer la collégialité sur la procédure pénale telle qu'elle existe, mais de réformer l'ensemble de la procédure pénale à partir de l'idée qu'un certain nombre de décisions doivent être prises collégalement et en dehors du magistrat instructeur, et ce n'est pas ce qu'on a fait ni avant 1986 ni en 1993.

C'est pour cette raison que la collégialité, telle qu'elle a été instituée, ne s'adapte pas à l'organisation judiciaire et à la procédure pénale.

En ce qui concerne le juge délégué, il est tout à fait clair - M. le rapporteur vient de le dire très justement - que son apport n'est pas celui que disait M. Dreyfus-Schmidt: la personne n'est pas libre en attendant sa comparution. En outre, si, par la réforme du 24 août 1993, la majorité de l'Assemblée nationale et celle du Sénat - la même qu'aujourd'hui - ont souhaité supprimer cette formule, c'est pour des raisons de fond qui prévalent naturellement encore aujourd'hui.

C'est pourquoi je suis défavorable aux amendements nos 21, 28 rectifié et 29.

J'ajouterai à l'adresse de Mme Borvo, qui a évoqué le risque de préjugement, que c'est justement à travers la collégialité que ce risque est le plus important. En effet, lorsque trois magistrats se réunissent et décident d'une mise en détention, il est clair qu'ils forment une sorte de premier tribunal avant le tribunal, qui semble juger le prévenu.

Pour toutes ces raisons de fond, il est tout à fait clair qu'il ne faut pas revenir sur ce qui a été fait le 24 août 1993. Dans la suite de la discussion, je vous proposerai naturellement des améliorations du référé-liberté et je soutiendrai un certain nombre de propositions formulées à cet égard par la commission. Cependant, je souhaite que, pour le moment, le Sénat repousse les amendements nos 21, 28 rectifié et 29.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 21.

M. Robert Badinter. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Badinter. Mon explication de vote vaudra pour les trois amendements en discussion.

Je ne suis pas intervenu jusqu'à présent dans un débat qui revêt pourtant à mes yeux une importance première, mais je crois nécessaire, à ce stade, de dire que, si depuis 1975, pour ne pas dire depuis 1970, à peu près tous les gardes des sceaux successifs se sont attaqués au problème de la détention provisoire, il convenait de tirer la leçon de ce qui a été fait.

A cet égard, ce qui a réussi, c'est, d'abord, la limitation dans le temps, dans certains cas, de la durée de la détention provisoire - c'est la loi de 1975 - et, ensuite, c'est le débat contradictoire devant le juge d'instruction avant toute décision de mise en détention provisoire - c'est la loi de 1984.

La décision, pour être prise, doit être aussi éclairée que possible. Jamais je ne serai au nombre de ceux qui pensent que les magistrats éprouveraient je ne sais quelle sorte de dilection particulière à user du mandat de dépôt; ce n'est pas exact. En revanche, ce dont nous sommes convaincus, c'est que plus le magistrat est éclairé, meilleures sont les chances d'éviter une décision dont je rappelle la portée la plus importante qui soit dans notre

droit: il s'agit d'un homme ou d'une femme présumé innocent, et on a rappelé que, dans 3 p. 100 des cas, c'était un non-lieu ou une relaxe qui intervenait. Il n'y a pas de cas dans lesquels on ne doit prendre de plus grandes précautions.

Monsieur le garde des sceaux, je vous ai écouté à propos de la collégialité. Je n'ai pas besoin de rappeler les principes qui sont ceux de notre procédure: quand on considère qu'une décision est grave, on a toujours préféré s'en remettre à plusieurs qu'à un seul, et cela pour des raisons évidentes. La première, c'est l'intérêt du justiciable lui-même: quiconque a participé à des délibérés sait à quel point ils sont profitables lorsqu'ils sont collectifs; la deuxième, c'est l'intérêt, au-delà du justiciable, du juge lui-même, car c'est une responsabilité qu'il partage avec d'autres; la troisième, c'est l'intérêt du crédit attaché à toute décision de justice. Je rappelle l'axiome anglais selon lequel il ne suffit pas de rendre la justice, il faut encore que le public croie que justice a été rendue.

Ces trois raisons à elles seules suffiraient pour dire que l'on doit établir la collégialité pour prendre cette décision essentielle.

Vous avez dit, monsieur le garde des sceaux, cet après-midi, que, s'il convenait de laisser un seul magistrat plutôt qu'un collège de magistrats statuer au moment de la prise de décision, c'est parce qu'une décision collégiale pourrait réduire les chances de voir infirmer la décision par la juridiction d'appel.

Soyons sérieux! Dans le rapport, excellent à bien des égards, de M. Othily, des chiffres vous montrent la vanité des procédures de recours qui ont été introduites par le législateur: dans le ressort de la cour d'appel de Paris, 6 391 décisions de placement en détention ont été rendues en 1994; seulement 185 appels ont été interjetés, tant pourrais-je dire on connaît à l'avance le résultat; 102 ont fait l'objet d'un référé-liberté. Combien ont abouti à une décision favorable, monsieur le garde des sceaux? Six, c'est tout!

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est ce que j'ai dit!

M. Robert Badinter. Par conséquent, c'est au moment où, comme je le disais, se joue la décision de placement, c'est-à-dire au moment où le justiciable est devant le juge, qu'il faut lui assurer le maximum de garanties. Que demeure le recours supplémentaire devant la cour, je peux le comprendre; mais s'agissant d'un homme ou d'une femme présumé innocent, il a droit, plus qu'en toute autre circonstance, à cette garantie majeure qui s'appelle la collégialité.

Alors, quel que soit le système envisagé, celui que j'avais avancé et qui, je le rappelle, a été voté à la majorité absolue, y compris par des groupes de l'opposition de l'époque, à savoir la chambre d'instruction qui, elle, valait pour l'ensemble de l'instruction, qu'il s'agisse de celui de M. Chalandon ou de celui de M. Vauzelle, à vous de choisir, monsieur le garde des sceaux. Mais, hors la collégialité pour prendre la décision initiale, vous n'offrirez pas au justiciable la garantie qu'il est en droit d'attendre et vous pourrez imaginer tous les systèmes de recours, ils n'aboutiront à rien!

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien!

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

Je mets aux voix l'amendement n° 21, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 28 rectifié.

M. Pierre Fauchon. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Pierre Fauchon. Je voudrais dire en quelques mots les raisons pour lesquelles je crois vraiment tout à fait raisonnable de voter cet amendement.

Ai-je besoin de préciser que la détention provisoire et les abus qui en découlent sont l'un des problèmes les plus douloureux, il faut bien le dire, que connaît le fonctionnement de notre justice ?

Je ne dis pas qu'ils soient fréquents ; ils n'ont pas besoin de l'être. La gravité du fait, pour un homme innocent, d'être mis en détention provisoire, quand on veut bien se souvenir de ce que cela représente et qui est véritablement atroce, justifie que nous y réfléchissions avec le plus grand sérieux et que nous ne nous contentions pas de nous référer à des expériences infructueuses ou de renvoyer la réforme à un texte ultérieur plus général. Monsieur le garde des sceaux, il est urgent d'y remédier.

Les doutes qu'on peut avoir sur la détention provisoire et les raisons de son utilisation vont croissant d'année en année, parce qu'il ne s'agit plus de la délinquance « classique », faite en grande partie de violences, de cambriolages, de crimes ; la marge d'incertitude sur la culpabilité n'était pas alors énorme. Elle pouvait porter sur l'auteur ; elle ne portait pas sur la réalité du délit ou du crime.

Avec le développement de la délinquance des affaires, la délinquance en col blanc comme l'on dit, la ligne de partage entre culpabilité et non-culpabilité est devenue extrêmement difficile à saisir. Dès lors, le risque de se tromper dans la détention provisoire ne cesse de grandir d'année en année au point que certains dans le public – je ne sais pas s'ils ont raison, mais la question se pose – se demandent quelquefois si les mises en détention ne nous ramènent pas à l'époque où l'on mettait les gens « à la question ». Il ne faudrait pas que cela devienne la « question ordinaire ».

M. Lucien Neuwirth. A la rigueur à la Bastille !

M. Pierre Fauchon. A la Bastille, on se faisait servir de très bons repas, cela pouvait aller, tandis que, dans les maisons d'arrêt actuelles, la situation me paraît beaucoup moins agréable. Si, en tout cas, il vous plaît de l'essayer, monsieur le questeur, je vous en laisse tout l'agrément. Non ! C'est une chose atroce, pour quelqu'un qui est innocent, de se trouver soudain, du jour au lendemain, conduit à la maison d'arrêt et de subir, notamment, la cérémonie de l'écrrou. Gardons bien présent à l'esprit ce qu'il en est.

Face à cette responsabilité, il est bien évident que la collégialité est la seule réponse. Il faut quand même savoir si la collégialité a ou non une raison d'être. Si nous estimons qu'il n'est pas urgent et nécessaire de l'appliquer à des cas graves, supprimons-la complètement d'un bout à l'autre de notre système judiciaire. Ainsi, nous gagnons du temps. Instituer le juge unique dans un certain nombre de cas a été une bonne chose. J'ai moi-même milité en ce sens ici-même, en étant rapporteur, mais, dans un cas aussi grave, il faut tâcher d'instaurer la collégialité.

La formule de la collégialité qui est proposée par l'amendement n° 28 rectifié présente un autre intérêt : elle introduit la présence de juges émanant de la société civile – qu'on les appelle échevins ou comme on voudra.

Je suis de ceux qui pensent, à tort ou à raison – mais c'est ma pensée personnelle et j'aurai l'occasion de la réaffirmer sans doute prochainement sur un plan plus général – que, devant les difficultés qu'éprouve notre justice actuellement pour faire face à une délinquance et à un contentieux énorme qu'elle n'arrive pas à gérer dans des conditions satisfaisantes – il faut bien le dire – le recours à des juges de la société civile est une façon de faire face et d'assumer un fonctionnement de la justice tout de même plus satisfaisant.

Alors pourquoi ne pas l'envisager dans ce cas-là ? On fait bien appel à des jurés lorsqu'il s'agit de savoir si quelqu'un a commis un crime. Pourquoi ne pas faire intervenir des échevins lorsqu'il s'agit de savoir si quelqu'un doit être placé en détention provisoire ? Je suis tout à fait favorable à toutes les expériences qui vont dans ce sens. J'ai déjà eu l'occasion d'obtenir quelques satisfactions sur ce thème, avec la commission des lois, dans le cadre de la loi quadriennale sur la justice. Si nous faisons un pas de plus en avant dans ce domaine, je crois que ce sera une bonne chose. Pour toutes ces raisons, je voterai l'amendement n° 28 rectifié.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 28 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 29.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cet amendement de repli vise, comme je l'ai dit en le présentant, à revenir au système dit du président ou de son délégué. M. le garde des sceaux a prétendu que ce système, qui a en effet fonctionné, n'a pas eu le résultat positif dont j'ai parlé. C'est parce qu'il a dit cela que je reprends la parole.

J'avais précisé que M. Cabanel dans son rapport expliquait que ce système avait eu pour conséquence une diminution du nombre des mises en détention provisoire. Je prouve ce que je disais puisque M. le garde des sceaux ne me croit pas ! A la page 71 du rapport de M. Cabanel, on lit :

« L'expérience du "juge délégué".

« Une solution intermédiaire entre la collégialité *ab initio* et la solitude du juge d'instruction avait reçu application en 1993. La loi du 4 janvier 1993 prévoyait en effet, dans l'attente de ses dispositions instituant un organe collégial, de confier la décision de placement en détention provisoire au président du tribunal de grande instance ou à un juge délégué par lui, saisi par le magistrat instructeur.

« L'application de ce dispositif, du 1^{er} mars au 1^{er} septembre 1993, avait coïncidé avec une réduction du nombre de mandats de dépôt. »

Ce n'est pas moi qui le dis, c'est le président Cabanel !

« Certes, ce phénomène peut s'expliquer par d'autres considérations que l'institution d'un juge délégué... »

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Celle du blocage des tribunaux a fait que cela ne donnait plus rien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Attendez la suite !

« ... et notamment par une diminution des enquêtes et des instructions liée à l'alourdissement de la procédure, particulièrement en matière de garde à vue. Les statis-

tiques révèlent par ailleurs que, dans la quasi-totalité des cas, le juge délégué a, conformément à la requête du magistrat instructeur, décidé du placement en détention provisoire » – ce que j'ai dit également. Je ne cache rien.

« Il conviendrait néanmoins de mener une réflexion sur l'impact de l'institution du juge délégué sur la réduction du nombre de mandats de dépôt sur la période considérée. Ce dispositif pourrait en effet avoir conduit, dans certaines hypothèses, le juge d'instruction à renoncer à demander le placement en détention provisoire. »

Je n'ai rien dit d'autre. J'affirme donc que le système est en tout cas viable, puisqu'il a vécu et puisque tout laisse à penser qu'il a eu des effets positifs.

M. Guy Cabanel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Cabanel. Je souhaite surtout, monsieur le président, répondre à M. Dreyfus-Schmidt.

Tout ce qu'il a lu a été écrit, il n'y a pas de problème.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Merci !

M. Guy Cabanel. Mais il ne faut pas en conclure que le dispositif proposé était le meilleur. Pour ma part, je crois sincèrement que les juges d'instruction ont ressenti un choc qui les a conduits à analyser la situation. Dès lors, un mouvement s'est dessiné contre la détention provisoire.

Je ne sais pas si le système proposé était le meilleur. Une autre assemblée en a jugé différemment. Je sais, en revanche, qu'à partir de là est née une réaction qui a provoqué une analyse plus sérieuse de la mise en détention. Je crois que c'est là un point de départ très important. Peut-être la loi a-t-elle davantage agi par une réflexion morale que par son propre dispositif.

Je ne crois pas que mes propos permettent de trancher le débat sur l'amendement n° 28 rectifié. C'est néanmoins tout ce que je pouvais dire à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je crois qu'il faut cesser de tourner autour du pot. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt rit.*)

Je présente un texte qui vise à faire en sorte que les décisions de mandat de dépôt soient toutes pleinement justifiées au regard d'une loi plus précise. Il s'agit, par ailleurs, de mieux encadrer leurs conditions d'exécution, notamment leur durée.

Enfin, l'objectif recherché est de permettre à ceux qui en sont l'objet de pouvoir éventuellement exercer un recours de manière plus efficace.

Ne vous méprenez pas pour autant : je ne propose ni d'intensifier la répression ni de priver la justice du moyen de poursuivre et de réprimer les infractions. Il y a là un choix que je me permets de souligner. Si la formule que vous souhaitez consiste à bloquer les investigations et les poursuites d'une façon ou d'une autre, il faut alors le dire et la présenter non pas comme une défense des libertés individuelles, mais bien comme un affaiblissement de la sécurité. Cela, je n'en veux pas. C'est la raison même pour laquelle je suis opposé à ce qui est proposé.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Soyez sérieux !

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

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Nous sommes en face d'un choix important – nous nous en sommes expliqué en commission – que je rappelle sommairement.

A l'égard de l'instruction, il existe deux techniques, avec des modalités différentes mais qui sont secondaires.

Ou bien nous considérons que le juge d'instruction est un juge qui instruit mais ne se prononce pas sur l'incarcération, et on peut alors instaurer la collégialité, instaurer un juge délégué, faire ce que l'on veut ; ou bien nous considérons – c'est ma position personnelle – que le juge d'instruction est celui qui prononce l'incarcération, cette décision étant bien évidemment assortie d'un contrôle que nous souhaitons renforcer, et nous verrons dans quelles conditions. S'affrontent en quelque sorte – il faut trancher – une conception dualiste, avec des modalités différentes, et une conception moniste.

Dans les circonstances actuelles, il serait malvenu d'affaiblir le juge d'instruction en lui retirant ce pouvoir, ce qui ne veut pas dire que nous ne devons pas – c'est d'ailleurs l'objet du projet de loi – encadrer sa décision par des précautions qui, jusqu'à présent, n'ont pas été prises ou, peut-être, n'ont pas apporté tout ce que l'on attendait d'elles ; je pense à l'insuffisance du référé-liberté, problème sur lequel nous reviendrons.

Pour l'instant, je pense qu'à l'appui de notre rapporteur il y a lieu de rejeter cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 29, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Par amendement n° 22 rectifié, Mme Borvo, M. Pagès, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 144 du code de procédure pénale, le mot "encourue" est remplacé par le mot : "prévue". »

Par amendement n° 30, MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le début du premier alinéa de l'article 144 du code de procédure pénale est rédigé comme suit :

« En toute matière, lorsque la peine encourue est supérieure à deux ans d'emprisonnement et si les obligations du contrôle judiciaire sont insuffisantes...

(*Le reste sans changement.*) »

La parole est à Mme Borvo, pour défendre l'amendement n° 22 rectifié.

Mme Nicole Borvo. « Chaque année », précise notre rapporteur, « des personnes qui auraient pu – et même parfois auraient dû – demeurer en liberté sont incarcérées ». Il ne s'agit pas uniquement des 1 600 à 2 300 prévenus – les chiffres sont imprécis – qui sont en définitive mis hors de cause par la justice.

L'accroissement de la durée de la détention provisoire est lié sans aucun doute à une politique pénale orientée vers le tout répressif, qui a entraîné notamment une aggravation des peines.

Il est vrai que la volonté sécuritaire apparaît pour certains plus commode à mettre en œuvre qu'une politique de prévention et de réinsertion, même si, pour notre société, elle est sans issue.

Nous proposons, dans notre amendement, de faire en sorte que la détention provisoire ne soit pas ordonnée ou prolongée en fonction de la peine encourue par le mis en examen, mais qu'elle le soit en fonction de la seule peine prévue pour l'infraction commise.

Nous pensons, sur cette question, recueillir l'assentiment d'une majorité de nos collègues, dont M. Cabanel, qui proposait, dans son rapport intitulé *Pour une meilleure prévention de la récidive*, de ne pas tenir compte de l'état de récidive du prévenu pour évaluer le quantum de la peine correctionnelle visé à l'article 144 du code de procédure pénale.

Il est à noter enfin, comme le fait notre rapporteur, que « la gravité de l'infraction étant appréciée en fonction de la peine encourue par la personne mise en examen, l'éventuel état de récidive de l'intéressé peut autoriser son incarcération pour des faits certes délictueux, mais relativement bénins. En effet, la peine encourue en cas de récidive étant doublée, la détention provisoire devient alors possible, en cas de flagrant délit, pour une infraction passible de six mois d'emprisonnement ».

C'est pour éviter une telle situation que nous proposons au Sénat d'adopter cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 30.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, mon amendement ayant été adopté par la commission, sauf erreur de ma part, je pourrais laisser le soin de l'exposer à M. le rapporteur, s'il en est d'accord.

M. le président. Monsieur le rapporteur, souhaitez-vous présenter l'amendement n° 30 ?

M. Georges Othily, rapporteur. Je préfère que ce soit M. Dreyfus-Schmidt qui le fasse.

M. le président. Je vous donne donc la parole, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le texte actuel prévoit que l'on peut mettre en détention provisoire celui qui encourt une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement en général, et une peine supérieure à un an s'il s'agit de l'auteur d'un flagrant délit.

Or nous ne comprenons pas, et la très grande majorité de la commission n'a pas compris, pourquoi on traiterait d'une manière différente celui qui a agi en flagrant délit dès lors que l'acte commis n'est pas d'une grande gravité.

Si, effectivement, on prend en considération le seuil d'un an pour celui qui est pris en flagrant délit et le seuil de deux ans pour les autres, celui qui n'a pas été pris en flagrant délit mais qui est coupable également - en tout cas le juge d'instruction en est convaincu - devra avoir commis un acte beaucoup plus grave que celui qui a été pris en flagrant délit pour pouvoir être mis en détention. Cela n'est pas logique. C'est la même peine encourue qui doit être prise en considération pour les uns et pour les autres. Le tribunal pourra ensuite parfaitement prononcer une peine de prison ferme s'il le juge bon.

Il s'agit en fait, par cet amendement, d'interdire non pas la condamnation, mais la détention préventive pour des faits qui, par définition, ne sont pas graves.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 22 rectifié et 30 ?

M. Georges Othily, rapporteur. L'amendement n° 22 rectifié est la reprise d'un amendement que j'avais présenté à la commission et qui a été rejeté.

L'article 144 du code de procédure pénale autorise la détention provisoire lorsque la peine encourue est de deux ans ou, en cas de flagrant délit, d'un an d'emprisonnement.

Cette référence à la peine encourue est lourde de conséquences pour les récidivistes puisque la récidive double la peine encourue, pouvant rendre possible la détention provisoire pour un délit relativement mineur, passible de six mois d'emprisonnement en cas de flagrant délit. C'est, par exemple, le cas du délit de filouterie.

Reprenant une proposition de notre collègue Guy Cabanel, j'avais donc proposé à la commission des lois, comme le font nos collègues communistes avec cet amendement n° 22 rectifié, de substituer la notion de « peine prévue » à celle de « peine encourue ». L'éventuel état de récidive aurait été sans conséquence, et la personne mise en examen n'aurait pu être placée en détention provisoire pour un petit délit passible de six mois d'emprisonnement.

La commission des lois ne m'a cependant pas suivi dans cette proposition. Elle a retenu un argument qui a effectivement une certaine portée : pourquoi ne pas prendre en compte la récidive puisque c'est la preuve que le délinquant n'est pas réinséré et que l'infraction peut se renouveler ?

Cet argument l'a conduit également à émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 22 rectifié.

L'amendement n° 30 vise à supprimer la distinction entre le flagrant délit et les autres cas pour la fixation du quantum de peine autorisant le placement en détention provisoire.

Actuellement, la mise en détention provisoire peut être décidée si la peine encourue est de deux ans, mais ce seuil est ramené à un an en cas de flagrant délit. Pourquoi une telle distinction ? L'infraction est-elle plus grave dès lors qu'il y a flagrant délit ? La commission ne le pense pas, et elle est donc favorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 22 rectifié et 30 ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. S'agissant de l'amendement n° 22 rectifié, je vais pouvoir faire plaisir à la fois aux membres du groupe communiste républicain et citoyen et à M. le rapporteur. En effet, je ne suis pas, sur le fond, tout à fait défavorable à cet amendement dans la mesure où, comme l'a très bien expliqué M. Othily, ne pas prendre en compte la récidive ne soulève pas, en réalité, de difficulté pratique.

Je m'en remettrai donc volontiers à la sagesse du Sénat.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. En revanche, je suis hostile à l'amendement n° 30, parce qu'il n'y a rigoureusement aucun motif de supprimer la différence de traitement entre le flagrant délit et les autres circonstances, qui résulte d'une loi de 1970, laquelle n'a jamais été remise en cause, et qui se retrouve aussi, par exemple, dans la procédure de la comparution immédiate.

Je rappellerai aux membres du groupe socialiste que, voilà une dizaine de jours, ils en faisaient très grand cas lorsqu'ils défendaient leur position à propos des perquisitions de nuit en matière de lutte contre le terrorisme.

M. Badinter lui-même avait insisté très fortement sur la distinction entre la situation de flagrant délit et l'enquête préliminaire pour s'opposer à la perquisition menée dans le cadre de l'enquête préliminaire et déclarer, au contraire, qu'elle était acceptable pour le flagrant délit.

Aujourd'hui, on ne veut faire aucun cas du flagrant délit ; on veut le banaliser par rapport aux autres circonstances, je ne sais pour quelles raisons. Il me semble logique de prévoir un *quantum* de deux ans en dehors du flagrant délit et d'un an pour le flagrant délit.

Je voudrais maintenant, avec un sourire, relever le lapsus qu'a fait M. Dreyfus-Schmidt en défendant son amendement. Il a dit en effet que, si le juge d'instruction mettait quelqu'un en détention provisoire, c'est parce qu'il le considérait comme coupable. Monsieur Dreyfus-Schmidt, je constate que vous êtes vous aussi atteint par le virus de la présomption de culpabilité ! Voyez quels progrès il reste à faire dans ce domaine ! (*Sourires sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 22 rectifié.

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

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'amendement n° 22 rectifié vise à traiter de la même manière le récidiviste et celui qui ne l'est pas. Or il nous paraît tout à fait normal que l'on prenne en considération, en la matière, la peine encourue.

Il est évident qu'il y a plus de raisons de mettre en détention celui qui risque une peine importante que celui qui risque une peine légère. C'est la raison pour laquelle il existe un plafond. Le récidiviste ayant déjà été condamné pour le même fait, il est tout à fait normal qu'on tienne compte de la peine qu'il encourt et non pas de la peine qui est prévue, auquel cas on ne tiendrait plus compte du fait qu'il est récidiviste.

Monsieur le garde des sceaux, vraiment, je ne voudrais pas que ce soit parce que nous défendons un amendement que vous soyez contre et réciproquement !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Mais vous ne vous êtes pas exprimé sur cet amendement jusqu'à maintenant !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En tout cas, je n'arrive pas à comprendre comment vous pouvez être favorable à cet amendement n° 22, rectifié qui traite de la même manière le récidiviste et celui qui ne l'est pas.

Je reviendrai tout à l'heure sur l'amendement n° 30 pour expliquer notre vote et essayer de vous convaincre, comme j'espère vous avoir convaincu pour l'amendement n° 22 rectifié.

Voilà pourquoi j'ai voté contre cet amendement en commission, d'ailleurs avec la grande majorité des membres de la commission ; le récidiviste a droit à moins d'égard que celui qui ne l'est pas, me semble-t-il.

M. Guy Cabanel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Cabanel. Je voterai l'amendement n° 22 rectifié, qui reprend d'ailleurs une proposition contenue dans mon rapport. Il s'agit d'éviter que, pour des faits peu graves des récidivistes connaissent à nouveau ou *ab initio* le circuit de l'incarcération.

M. Georges Othily, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Georges Othily, rapporteur. A titre personnel, je voterai cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 22 rectifié, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*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}, et l'amendement n° 30 n'a plus d'objet.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je souhaite le rectifier !

M. le président. Ce n'est plus possible.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Le 2° de l'article 144 du code de procédure pénale est remplacé par un 2° et un 3° ainsi rédigés :

« 2° Lorsque cette détention est l'unique moyen de protéger la personne mise en examen, de garantir son maintien à la disposition de la justice, de mettre fin à l'infraction ou de prévenir son renouvellement.

« 3° Lorsque l'infraction, en raison de sa gravité, des circonstances de sa commission ou de l'importance du préjudice qu'elle a causé, a provoqué un trouble exceptionnel à l'ordre public, auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin. »

Par amendement n° 1, M. Othily, au nom de la commission, propose :

I. – Avant le premier alinéa de cet article, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« I. – Dans le premier alinéa de l'article 144 du code de procédure pénale, après les mots : "la détention provisoire peut", sont insérés les mots : ", à titre exceptionnel,". »

II. – En conséquence, de faire précéder le premier alinéa de la mention : « II. – ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Othily, rapporteur. Cet amendement, qui nous a été suggéré par notre collègue M. Maurice Ulrich, rappelle, au sein de l'article 144 du code de procédure pénale, le principe du caractère exceptionnel de la détention provisoire.

Nous savons que la mention de ce caractère exceptionnel figure déjà à l'article 137, premier alinéa, du même code, mais son rappel nous a paru de nature à renforcer l'expressivité du code de procédure pénale, à laquelle nous sommes, ainsi que vous-même, monsieur le garde des sceaux, très attachés.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Il s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, il est depuis longtemps inscrit dans la loi que la détention provisoire doit être exceptionnelle. Cette mention va figurer de nouveau dans un autre article. Nous ne pouvons certes pas voter contre mais, à mon avis, ce n'est pas parce qu'elle figurera dix fois que la situation s'en trouvera modifiée. (*Exclamations sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*) Il faut faire autre chose, car cette précision n'a pas empêché les détentions provisoires abusives.

Cela dit, nous ferons comme tout le monde, nous voterons cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus 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. Je suis maintenant saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 23 est présenté par Mme Borvo, M. Pagès et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 31 est déposé par MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Tous deux tendent à supprimer le texte proposé par l'article 1^{er} pour le 3^o de l'article 144 du code de procédure pénale.

La parole est à Mme Borvo, pour défendre l'amendement n° 23.

Mme Nicole Borvo. La notion de trouble à l'ordre public comme justification du recours au placement en détention provisoire est, en l'état actuel des textes en vigueur, « un critère flou et vague qui ne peut fonder la privation de liberté ».

Tels sont les propos qui ont été tenus par M. le garde des sceaux, lors de son intervention liminaire, et qui fondent la modification proposée à l'article 1^{er} du projet de loi que nous examinons. L'exposé des motifs de ce texte précisait que ce critère était imprécis et autorisait des abus. Il indiquait également que cette référence au trouble à l'ordre public avait été partiellement supprimée par la loi du 4 janvier 1993.

Le Gouvernement propose aujourd'hui de préciser les contours de ce critère en le définissant par référence à la gravité de l'infraction, aux circonstances de sa commission ou à l'importance du préjudice qu'elle a causé. Il est également proposé d'exiger l'existence d'un trouble exceptionnel à l'ordre public, auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin.

Nous estimons que le dispositif proposé ne réglera nullement le caractère éminemment subjectif de l'utilisation de ce critère pour motiver une mise en détention provisoire. Les deux exemples qui ont été cités ne m'ont d'ailleurs absolument pas convaincu.

En effet, toutes les interprétations sont permises concernant la « gravité de l'infraction ». De même, le texte proposé laisse au juge d'instruction toute latitude pour apprécier le caractère « exceptionnel » ou non du trouble à l'ordre public.

Estimant que la détention provisoire ne saurait être laissée à la seule appréciation subjective du juge d'instruction et qu'il est nécessaire de définir et d'encadrer clairement, dans des termes précis, cette procédure, le groupe communiste républicain et citoyen vous propose de supprimer purement et simplement cette notion.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 31.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. « Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer. »

M. Lucien Neuwirth. Guillaume d'Orange !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous l'avez, bien sûr, reconnu. Il n'y aurait plus jamais de débats en cette enceinte si nous n'espérions pas toujours pouvoir

convaincre, mais il nous faut manifester, c'est vrai, de l'entêtement. Loin de nous l'idée de faire preuve d'un quelconque anti-parlementarisme, car le régime parlementaire est, en effet, le pire de tous les régimes, à l'exception de tous les autres ! (Sourires.)

Nous nous sommes longuement expliqués cet après-midi, lors de la discussion générale, sur la nécessité de supprimer toute référence à l'ordre public. Il s'avère qu'un certain nombre de nos collègues qui étaient présents cet après-midi ne sont pas là ce soir et que d'autres qui étaient absents cet après-midi sont là ce soir, avec l'intention *a priori* de soutenir le Gouvernement, à tel point que, tout à l'heure, la commission a demandé la réserve d'un amendement de crainte qu'il ne soit adopté, le rapport de forces n'étant pas ce qu'il est devenu depuis.

M. Michel Caldaguès. Alors, tout va bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Si je veux convaincre ceux qui ne m'ont pas entendu cet après-midi, je suis bien obligé de réitérer les explications que j'ai alors données, et ce avec d'autant plus de conviction qu'ils ont, malheureusement, un petit *a priori* qui les conduirait plutôt à soutenir le Gouvernement.

M. Lucien Neuwirth. C'est un procès d'intention !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il s'agit non pas de faire preuve de fidélité envers le Gouvernement, mais de faire la loi. Or, en ce domaine, le Gouvernement propose, mais le Parlement dispose, et nous nous honorons tous de voter librement sur de tels textes, qui sont de nature non pas politique, mais juridique. Il s'agit, et sur ce point nous sommes tous d'accord, d'élaborer la meilleure loi possible.

J'ai indiqué cet après-midi qu'en Allemagne il n'y a aucune référence à l'ordre public en la matière. Ce pays avait introduit cette notion en 1935, mais il y a renoncé en 1945. Il peut donc y avoir des détentions provisoires même si l'ordre public n'est pas visé. J'ai également rappelé cet après-midi que, dans la mesure où il est bien rare que l'ordre public soit visé comme seul motif de mise en détention, il en résulte qu'il n'y a pas d'inconvénient majeur à le retirer du texte.

Oui, mais tout le monde, qu'il s'agisse du Gouvernement, dans l'exposé des motifs de ce projet de loi, du rapporteur, M. Othily, ou de M. Cabanel, nous cite le même exemple, celui du crime passionnel.

M. Lucien Neuwirth. Oh !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il serait donc au moins possible de maintenir cette référence en matière criminelle, mais d'y renoncer en matière délictuelle.

M. Josselin de Rohan. C'est la meilleure !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous estimons, pour notre part, qu'il est possible d'y renoncer même en matière de crime passionnel. Ne serait-ce que pour protéger l'intéressé contre lui-même ou pour le tenir à la disposition de la justice, il y a là des motifs pour le juge d'instruction de pouvoir le placer et le maintenir en détention provisoire. Dans le texte actuel, la détention provisoire doit être l'exception. Elle ne peut être ordonnée que lorsqu'il s'agit de préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction.

Or voilà qu'on nous dit maintenant qu'il faut un trouble exceptionnel à l'ordre public auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin. Nous avons peine à imaginer ce crime particulier qui va causer un trouble exceptionnel auquel la détention est l'unique moyen de mettre fin.

On nous répond qu'il s'agit du crime passionnel. Voilà qui n'a malheureusement rien d'exceptionnel !

Je vous le demande avec beaucoup d'insistance : honorez-vous en supprimant de ce texte cette référence en matière de détention provisoire car elle est trop subjective et trop floue pour ne pas permettre toutes les mises en détention provisoire, y compris celles qui sont abusives.

C'est pourquoi je vous demande avec confiance, mes chers collègues, de voter les amendements identiques n°s 23 et 31.

M. Josselin de Rohan. Confiance bien placée !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements identiques n°s 23 et 31 ?

M. Georges Othily, rapporteur. Ces deux amendements visent à supprimer la référence à l'ordre public comme critère de placement en détention provisoire. L'utilisation parcimonieuse faite de ce critère, qui n'est que très exceptionnellement le seul fondement d'une détention provisoire, prouve qu'il ne s'agit pas d'un critère fourre-tout.

En revanche, sa suppression pourrait créer des difficultés dans des situations certes exceptionnelles mais qui se produisent néanmoins. Des exemples ont déjà été cités, sur lesquels je ne reviendrai pas.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Un seul exemple a été cité ; c'est le crime passionnel.

M. Georges Othily, rapporteur. C'est la raison pour laquelle la commission des lois est défavorable aux amendements identiques n°s 23 et 31.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je suis naturellement défavorable à ces deux amendements.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Naturellement !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je m'en suis d'ailleurs expliqué dans la discussion générale.

Je tiens simplement à citer un exemple qui n'est pas un cas d'école, puisqu'il se rapporte à une histoire récente.

A la suite de l'affaire de Carpentras, un cimetière catholique a été profané et couvert d'inscriptions tendant à faire croire qu'il avait été profané par des Juifs, en représailles contre la profanation du cimetière juif de Carpentras. On s'est aperçu que ces actes avaient été en fait commis par un groupe de jeunes néo-nazis. Leur mise en détention provisoire demandée par le garde des sceaux socialiste de l'époque n'avait été possible qu'en se référant au trouble à l'ordre public. Ne serait-ce que pour ce seul exemple, il faut maintenir ce cas de détention provisoire.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques n°s 23 et 41.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Chaque fois que nous démontrons à M. le garde des sceaux que l'exemple qu'il nous donne est mauvais, il en trouve un autre ! (*Rires et exclamations sur les travées du RPR.*) Je ne vois pas pourquoi, dans le cas qu'il expose, il n'y aurait eu que ce motif-là pour décider la mise en détention provisoire !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Demandez-le à M. Nallet !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Qu'il s'agisse d'empêcher le renouvellement de l'infraction ou les pressions sur les témoins, tous les motifs étaient possibles dans le cas que

vous nous avez exposé. Vous ne le citez d'ailleurs, je le répète, que pour les besoins de la cause. Votre exemple n'est donc pas meilleur que le premier.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est incroyable !

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

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 23 et 31, repoussés par la commission et par le Gouvernement.

(*Les amendements ne sont pas adoptés.*)

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

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

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Articles additionnels avant l'article premier (suite)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 27, qui a été précédemment réservé. Je rappelle qu'il est repoussé par la commission et par le Gouvernement, et que MM. Dreyfus-Schmidt et Fauchon se sont exprimés sur cet amendement.

Personne ne demande la parole ?...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. Je ne puis vous la donner, monsieur Dreyfus-Schmidt, car vous vous êtes déjà exprimé sur cet amendement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Tous nos collègues n'étaient pas là !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous n'avez pas à juger de la présence ou de l'absence de nos collègues. Ce n'est pas un motif suffisant pour reprendre la parole.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande une suspension de séance.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Défavorable, monsieur le président.

M. le président. Il n'y a donc pas lieu d'accéder à la demande de suspension de séance formulée par M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est scandaleux ! Vous allez mettre aux voix un amendement qui avait été réservé sans permettre à nos collègues de savoir ce qu'ils vont voter. C'est un scandale !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, le règlement a été parfaitement respecté. Vous pouvez demander qu'il soit modifié mais, pour l'heure, je ne fais que l'appliquer.

Je vais donc mettre aux voix l'amendement n° 27.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il est indigne de mettre aux voix un amendement sans que nos collègues sachent de quoi il s'agit.

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous n'avez pas la parole !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est indigne ! Je demande une suspension de séance.

M. le président. Ce qui est indigne, monsieur Dreyfus-Schmidt, c'est que vous preniez la parole sans que je vous la donne !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est un scandale ! Je demande une suspension de séance.

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 27, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous ne savez pas ce que vous avez voté, mes chers collègues. C'est vraiment une honte !

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Il est inséré, après l'article 144 du code de procédure pénale, un article 144-1 ainsi rédigé :

« Art. 144-1. – La détention provisoire ne peut excéder une durée raisonnable, au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen et de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité.

« Le juge d'instruction doit ordonner la mise en liberté immédiate de la personne placée en détention provisoire, selon les modalités prévues par l'article 147, dès que les conditions prévues à l'article 144 ne sont plus remplies. »

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole sur cet article.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le Sénat avait été amené à se prononcer sur un amendement tendant à revenir à la collégialité prévue par la loi du 4 janvier 1993, avec des échelons, pour statuer sur la détention provisoire dans la mesure où le nombre de magistrats est insuffisant, et ce dans l'attente de la création des postes nécessaires.

L'un de nos collègues qui n'appartient pas à l'opposition – M. Fauchon, pour ne pas le nommer – s'était déclaré favorable à cet amendement. La commission s'étant alors aperçue qu'une majorité se dessinait en faveur de cet amendement ; M. le rapporteur en a demandé la réserve alors qu'il avait été exposé et que ceux qui avaient souhaité s'exprimer l'avaient fait.

M. Jacques Larché, président de la commission. Il n'intervient pas sur l'article !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le Gouvernement ayant émis un avis favorable sur cette demande de réserve, cette dernière était donc de droit. Il est rare, en cette enceinte, de demander la réserve d'un amendement qui a été exposé et discuté.

M. Josselin de Rohan. C'était transparent !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Visiblement, la seule raison était d'attendre que le rapport des forces change, ce qui n'était déjà pas d'une loyauté parfaite. Mais rappeler cet amendement pour qu'il soit mis aux voix sans que soit prise la précaution de dire à ceux qui viennent d'arriver en nombre de quoi il s'agit et ce sur quoi on va leur demander de voter, voilà qui est indigne d'une assemblée parlementaire !

Je tenais à le dire, monsieur le président, pour qu'au moins nos collègues, au moment de voter l'article 2, sachent ce qu'ils votent et ce qu'ils n'ont pas voté.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Sans intervenir sur l'application du règlement de cette assemblée, je veux simplement dire à M. Dreyfus-Schmidt que, même s'il

avait pu prendre la parole de nouveau, c'est-à-dire pour une seconde explication de vote, je ne pense pas qu'il aurait pu éclairer ses collègues qui étaient absents tout à l'heure. En effet, il vient d'expliquer, je tiens à le lui faire remarquer, que cet amendement porte sur la collégialité alors qu'en réalité il porte sur la communication du dossier !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est incroyable !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous avez déjà eu une attitude limite vis-à-vis de la présidence, qui s'est bornée à appliquer le règlement. Je ne vois pas qu'il y ait là la moindre indignité. Je fais mon travail de président de séance. Je vous demande de m'en donner acte.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en donne acte.

M. le président. Je vous en remercie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais ce que vient de dire M. le garde des sceaux est faux.

M. le président. Le compte rendu des débats fera foi.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur Dreyfus-Schmidt, vous n'avez pas expliqué votre vote sur l'article 2 ! Vous avez parlé sur les articles additionnels avant l'article 1^{er} !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non ! Sur l'article 2 !

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

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 2

M. le président. Par amendement n° 2, M. Othily, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« La première phrase du premier alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :

« En toute matière, le placement en détention provisoire est prescrit par une ordonnance qui doit comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait sur le caractère insuffisant des obligations du contrôle judiciaire et le motif de la détention par référence aux seules dispositions de l'article 144. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements identiques.

Le sous-amendement n° 39 est déposé par M. Michel Charasse.

Le sous-amendement n° 41 est présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt.

Tous deux tendent, après les mots : « obligations du contrôle judiciaire », à rédiger comme suit la fin du texte proposé par l'amendement n° 2 pour la première phrase du premier alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale : « , l'énoncé des faits précis qui justifient la détention par référence aux seules dispositions de l'article 144 et les éléments de fait et de droit permettant au juge d'instruction de démontrer que la mesure qu'il prescrit n'a pas et ne peut avoir pour objet d'utiliser les rigueurs de l'incarcération et de la privation de liberté pour exercer une quelconque pression sur la personne concernée. Cette dernière peut immédiatement faire appel de la décision si elle s'estime victime de pressions ou de tentatives de pressions. Dans ce cas la chambre d'accusation statue dans les vingt-quatre heures et, pendant ce délai, l'intéressé reste sous la main de justice en dehors des locaux

de l'administration pénitentiaire. Si la chambre d'accusation n'a pas statué dans les vingt-quatre heures, l'ordonnance de mise en détention est caduque et aucune nouvelle ordonnance soumise aux règles ci-dessus ne peut intervenir sauf faits nouveaux.»

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

M. Georges Othily, rapporteur. Cet amendement nous a été suggéré par Michel Dreyfus-Schmidt, qui nous a fort opportunément fait observer que la jurisprudence n'exigeait pas que le juge d'instruction qui recourt à la détention provisoire indique en quoi le contrôle judiciaire serait insuffisant.

C'est ce qu'a décidé la Cour de cassation dans un arrêt de principe du 24 novembre 1976 dont je cite l'attendu principal :

« Attendu qu'aucune disposition de la loi n'exige que, lorsque la détention provisoire est ordonnée ou maintenue, le juge constate auparavant en termes exprès l'insuffisance dans le cas qui lui est soumis des obligations du contrôle judiciaire au regard des fonctions définies à l'article 137 du code de procédure pénale ; que le seul fait que la chambre d'accusation infirme, comme en l'espèce, sur appel du ministère public, l'ordonnance entreprise et ordonne la détention provisoire des inculpés établit nécessairement qu'elle a estimé insuffisantes, dans le cas particulier, les obligations du contrôle judiciaire. »

La commission des lois estime au contraire que l'ordonnance de placement en détention provisoire indique en quoi le contrôle judiciaire est insuffisant. Cela lui paraît découler logiquement du fait que la détention, mesure exceptionnelle, ne peut, précisément, être prononcée que si le contrôle judiciaire ne suffit pas.

L'amendement n° 2 traduit cette préoccupation.

M. le président. Le sous-amendement n° 39 est-il soutenu ?...

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour présenter le sous-amendement n° 41.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je ne vous fais, à vous personnellement, aucun reproche, et je vous demande de m'en donner acte. Notez que, si vous aviez résumé la teneur de l'amendement, cela ne m'aurait pas choqué ; M. le garde des sceaux lui-même ne savait plus de quel amendement il s'agissait !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est vous, monsieur Dreyfus-Schmidt, qui avez parlé de la collégialité ! Je suis désolé !

M. le président. Monsieur le garde des sceaux, vous pouvez prendre la parole quand vous le souhaitez. Toutefois, il vous faudra en l'occurrence l'autorisation de M. Dreyfus-Schmidt.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur Dreyfus-Schmidt, m'autorisez-vous à vous interrompre ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Soit, monsieur le garde des sceaux.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur le président, je crois avoir constamment fait preuve, vis-à-vis du Sénat, de la plus grande courtoisie et du plus grand esprit de collaboration.

C'est la raison pour laquelle les débats auxquels j'ai participé ici, depuis un an, y compris les plus importants et les plus difficiles, notamment en matière constitutionnelle, se sont déroulés dans des conditions que, pour ma part, j'ai trouvées extrêmement positives.

Je ne voudrais donc pas que l'on commence à proférer ici des contrevérités, alors qu'il n'en est nul besoin et que cela n'apporte rien au débat.

Il se trouve que l'amendement dont il s'agissait, auquel M. Fauchon s'est rallié,...

M. Pierre Fauchon. Non ! Pas « rallié » !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. ... puisque c'est de celui-là dont parle M. Dreyfus-Schmidt, tendait à insérer un article additionnel avant l'article 1^{er}. Il portait sur la transmission de la copie du dossier au prévenu, et non pas sur la collégialité.

Voilà ce que j'ai dit, et je voudrais simplement que M. Dreyfus-Schmidt m'en donne acte, comme il a donné acte à M. le président de sa judicieuse application du règlement.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Pierre Fauchon. Je demande la parole, monsieur le président, car je viens d'être mis en cause.

M. le président. Vous aurez la parole tout à l'heure, monsieur Fauchon, en explication de vote.

M. Pierre Fauchon. C'est décourageant !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je ne vois aucun inconvénient à être interrompu, cette fois par M. Fauchon ! *(Sourires.)*

M. le président. J'ignore si M. Fauchon souhaite profiter de cette possibilité. Le règlement prévoit que les demandes de parole pour fait personnel sont renvoyées à la fin de la séance.

M. Pierre Fauchon. Monsieur Dreyfus-Schmidt, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en prie, mon cher collègue.

M. le président. La parole est à M. Fauchon, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Fauchon. Je me dois de faire une mise au point, et ce avec beaucoup de regret, à l'attention de notre collègue et ami M. Dreyfus-Schmidt. Autant je comprends son émotion pour ce qui s'est passé – elle est bien compréhensible même si, en réalité, le règlement ne lui donne pas raison – autant il n'en demeure pas moins vrai que l'amendement n° 27, qui avait été réservé et auquel je ne m'étais non pas rallié, monsieur le garde des sceaux, mais auquel j'avais apporté mon soutien, concernait la communication des dossiers par les avocats à leurs clients et non pas la collégialité, traitée par l'amendement n° 28 rectifié.

Cher collègue Dreyfus-Schmidt, je crois que vous avez commis une petite erreur sur ce point de fait, ce qui n'ôte rien à la force de votre indignation, dont vous assumez, par ailleurs, pleinement la responsabilité.

M. le président. Merci, monsieur Fauchon, de cette précision sémantique.

Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je n'accepte pas d'être traité de menteur ! Il est possible que je me sois trompé, mais je ne suis pas sûr d'ailleurs que M. Fauchon n'ait pas fait la même erreur que moi. En tout cas, cela justifie la colère ou l'indignation qui a été la mienne, car, à la vérité, personne ne savait plus sur quoi l'on votait. Nos collègues croient avoir voté sur la collégialité,...

M. le président. Nos collègues ont le droit de voter comme ils l'entendent, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... alors qu'en réalité ils ont refusé la communication du dossier par l'avocat à son client. Qu'ils le sachent !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, veuillez, je vous en prie, défendre votre sous-amendement n° 41.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'y arrive précisément, monsieur le président. Il faut dire que ce sous-amendement a une histoire.

M. Charasse avait déposé un sous-amendement n° 39 contre lequel, je peux bien l'avouer, j'ai voté en commission. Or M. Charasse, qui ne peut participer à nos débats ce soir, m'a demandé de bien vouloir le contresigner pour qu'il soit exposé au Sénat, ce que j'ai bien sûr accepté très volontiers afin que le débat soit complet. Il m'a été rétorqué que je n'avais plus le droit de contresigner de sous-amendement. J'ai répondu avoir celui de déposer à tout moment, en mon nom personnel, un sous-amendement et en ai donc déposé un identique en tous points à celui qui avait été déposé par M. Charasse.

Vous en conviendrez avec moi, mes chers collègues, notre règlement est tout de même bien compliqué, qui m'interdit de contresigner un sous-amendement alors que j'ai le droit de déposer en mon nom propre le même texte.

J'ai ainsi déposé un sous-amendement n° 41, sans être donc d'accord avec son contenu. Mais je vais vous faire juges, mes chers collègues, car vous l'accepterez peut-être.

Notre collègue Michel Charasse, qui est toujours très assidu à nos travaux mais qui, exceptionnellement, ne peut être présent ce soir, souhaiterait que le juge d'instruction fasse figurer, dans ses ordonnances, « l'énoncé des faits précis qui justifient la détention par référence aux seules dispositions de l'article 144 et les éléments de fait et de droit permettant au juge d'instruction de démontrer que la mesure qu'il prescrit n'a pas et ne peut avoir pour objet d'utiliser les rigueurs de l'incarcération et de la privation de liberté pour exercer une quelconque pression sur la personne concernée. Cette dernière peut immédiatement faire appel de la décision si elle s'estime victime de pressions ou de tentatives de pressions. Dans ce cas, la chambre d'accusation statue dans les vingt-quatre heures et, pendant ce délai, l'intéressé reste sous main de justice en dehors des locaux de l'administration pénitentiaire ». Voilà une formule que nous pourrions retenir dans certains cas !

Je poursuis ma lecture : « Si la chambre d'accusation n'a pas statué dans les vingt-quatre heures, l'ordonnance de mise en détention est caduque et aucune nouvelle ordonnance soumise aux règles ci-dessus ne peut intervenir sauf faits nouveaux. »

Personnellement, je ne crois pas qu'il soit possible à un juge d'instruction quel qu'il soit de démontrer d'une manière certaine que la mise en détention n'a pas pour but, dans son esprit, de faire pression sur celui qui en est l'objet même si ce n'est nullement le cas. C'est pourquoi je ne suis pas moi-même d'accord avec le texte de ce sous-amendement.

Toutefois, je dois à la vérité de rappeler – je l'ai déjà dit au cours de la discussion générale – que M. le garde des sceaux, dans une interview, ou un entretien, s'il préfère,...

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. C'est mieux, en effet !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... accordé au *Figaro*, le 15 décembre 1995, disait qu'il fallait écrire noir sur blanc dans la loi que la détention provisoire ne doit pas être un moyen de pression. J'ai déjà fait remarquer cet après-midi qu'apparemment il y a renoncé.

Eh bien ! il se trouve que l'idée est la même. Certes, il peut paraître outrageant pour tous les juges d'instruction que l'on puisse les croire capables d'avoir recours à ce que l'on appelle une « mise en détention provisoire pression », mais, chacun le sait, il est des juges d'instruction pour se servir de la mise en détention provisoire dans ce but. Tout le monde le sait, M. le garde des sceaux y compris, qui préconise que l'on écrive noir sur blanc que la détention provisoire ne doit pas être un moyen de pression.

Donc M. Charasse est d'accord avec M. le garde des sceaux. L'êtes-vous également, mes chers collègues ? C'est ce que nous allons savoir. Si vous êtes d'accord avec M. le garde des sceaux, vous voterez le sous-amendement n° 41, qui porte mon nom mais que je me réserve le droit de désavouer pour que puisse le reconnaître son véritable père, mon ami Michel Charasse ! (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 41 ?

M. Georges Othily, rapporteur. Le sous-amendement n° 41 traite de l'hypothèse dans laquelle le juge d'instruction userait de la détention provisoire pour faire pression sur des personnes mises en examen.

L'adopter, ce serait montrer du doigt les juges d'instruction et les accuser d'utiliser la détention provisoire comme un instrument de torture. La commission des lois s'y refuse.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 41 et sur l'amendement n° 2 ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Pour les raisons que vient de donner M. Dreyfus-Schmidt, et auxquelles je n'ai rien à retirer, je suis favorable à l'amendement n° 2 et défavorable au sous-amendement n° 41 !

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 41, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*Le sous-amendement n'est pas 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 2.

Par amendement n° 32 rectifié, MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le quatrième alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Si la personne concernée ou son avocat en fait la demande dès l'ouverture du débat, celui-ci se déroule et l'ordonnance est rendue en public sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, aux intérêts des tiers ou aux bonnes mœurs. Le juge statue sur cette demande par une ordonnance motivée qui n'est susceptible d'appel qu'en même temps que l'ordonnance portant sur le placement en détention provisoire. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. René-Georges Laurin. Et rebelote !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Qu'entends-je ? Je peux m'en aller, évidemment !

M. le président. Contentez-vous d'exposer votre amendement, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. S'il n'y a pas d'opposition, ce sera plus facile !

La fenêtre ouverte par le législateur, dont le Sénat, devant la chambre d'accusation, fenêtre qui permet à l'avocat de la personne mise en examen ou à la personne mise en examen elle-même de renoncer, dans ce qu'elle croit être son propre intérêt, au secret de l'instruction, de manière à prendre l'opinion publique à témoin du contenu du dossier – la publicité des débats doit lui être accordé par la chambre d'accusation, sauf si cela se révèle contraire aux bonnes mœurs, à l'intérêt des tiers, au bon déroulement de l'information et « à l'ordre public », aurions-nous dû ajouter – cette fenêtre, dis-je, devrait être ouverte plus tôt. Elle doit en effet être ouverte aussi souvent que possible pour que l'air pur pénètre, pour que l'opinion publique puisse être juge de savoir si l'on est ou non en face d'une détention préventive abusive.

C'est pourquoi l'amendement n° 32 rectifié tend à insérer dans le projet de loi un article additionnel ainsi libellé :

« Le quatrième alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Si la personne concernée ou son avocat en fait la demande dès l'ouverture du débat » – il s'agit du débat préalable qui se tient dans le cabinet du juge d'instruction entre le Procureur de la République, d'une part, et l'avocat de la personne mise en examen, d'autre part – « celui-ci se déroule et l'ordonnance est rendue en public, sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, aux intérêts des tiers, à l'ordre public » – je rectifie cet amendement, monsieur le président, afin d'insérer les mots : « à l'ordre public » et de calquer exactement le texte sur celui qui existe pour la comparution devant la chambre d'accusation – « ou aux bonnes mœurs. Le juge statue sur cette demande par une ordonnance motivée qui n'est susceptible d'appel » – il ne s'agit pas de faire de la procédure pour faire de la procédure ! – « qu'en même temps que l'ordonnance portant sur le placement en détention provisoire ». »

Je ne vois pas pourquoi il y aurait un inconvénient à l'adoption de cet amendement. Et que M. le garde des sceaux ne dise pas qu'une telle disposition toucherait au secret de l'instruction ! En effet, ce dernier – nous le savons bien – n'existe plus du fait des photocopies, des conférences de presse tenus par les procureurs de la République alors que rien, à la différence des communiqués, ne les permet.

Rien n'autorise les conférences de presse, ai-je dit. « Sauf M. le garde des sceaux », ajouterai-je, puisque, dans le cas de conférences de presse tenues par des procureurs au début d'une instruction, voire un peu avant, il ne trouve rien à y redire !

Je prétends donc qu'à ce moment-là le secret de l'instruction n'existe plus. En tout cas, ce dernier est prévu dans l'intérêt de la personne qui, souvent, n'aura certes pas intérêt à rendre publics ses démêlés avec la justice. Cependant, il faut lui donner le droit de renoncer au secret de l'instruction si elle veut prendre l'opinion publique à témoin du contenu du dossier.

Vous vous souvenez sans doute, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, d'un procès concernant une personnalité politique, dont les démêlés avec la justice ne sont d'ailleurs pas terminés. Cette personne a elle-même demandé devant la chambre d'accusation – c'était, me semble-t-il, à Lyon – que les débats soient publics. Ils l'ont été, et cela s'est retourné contre l'intéressé. Tant pis pour lui ! La lumière, en tout cas, avait pénétré dans la chambre d'accusation et, en même temps, dans tous les esprits. C'est ce que nous vous demandons de permettre, mes chers collègues, en adoptant l'amendement n° 32 rectifié.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 32 rectifié *bis*, présenté par MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant à insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le quatrième alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Si la personne concernée ou son avocat en fait la demande dès l'ouverture du débat, celui-ci se déroule et l'ordonnance est rendue en public sauf si la publicité est de nature à nuire au bon déroulement de l'information, aux intérêts des tiers, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Le juge statue sur cette demande par une ordonnance motivée qui n'est susceptible d'appel qu'en même temps que l'ordonnance portant sur le placement en détention provisoire. »

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

M. Georges Othily, rapporteur. Cet amendement permet la publicité du débat précédant le placement en détention provisoire. Il se heurte aux mêmes objections que celles qui ont été avancées à propos de l'amendement sur la communication aux parties de copies du dossier : le secret de l'instruction est un tout et l'on ne doit y toucher que dans le cadre d'une réforme globale.

C'est la raison pour laquelle la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En vertu de quoi ?

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Le Gouvernement, pour les raisons qui viennent d'être exposées par M. le rapporteur, est également défavorable à l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. M. le garde des sceaux a présenté un projet de loi dont j'ai souligné le caractère étriqué, au cours de la discussion générale. Non seulement son champ d'application est limité, mais, à notre sens, il ne règle pas les problèmes qu'il prétend résoudre. Il les aggrave même plutôt. Mais la commission, pour sa part, a élargi le champ d'application du projet de loi en proposant de nombreuses autres mesures.

Je suis donc en droit de demander à la commission en vertu de quels critères elle propose des mesures non prévues par le texte et nous refuse le droit d'en faire autant. Tout cela est vraiment mystérieux !

On nous dit qu'il y a lieu d'attendre une réforme d'ensemble. Mais en vertu de quoi ? Et quand interviendra-elle ? Le savez-vous, monsieur le rapporteur ? Si

vous estimez que nos propositions sont justes et bonnes, comment pouvez-vous demander qu'elles soient remises aux calendes grecques ? En effet, c'est bien aux calendes grecques qu'une réforme d'ensemble de la procédure pénale est pour l'instant inscrite !

J'incite donc nos collègues à n'attendre ni les calendes grecques ni une date en tout cas indéterminée pour apporter l'amélioration tenant à l'ouverture d'une « fenêtre » dans le cabinet du juge d'instruction statuant en matière de détention provisoire.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 32 rectifié *bis*, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur le président, je demande une suspension de séance de quelques minutes.

M. le président. Le Sénat va, bien sûr, accéder à votre demande, monsieur le garde des sceaux.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il a plus de chance que nous !

M. Henri de Raincourt. Nous sommes tous égaux, mais il y en a de plus égaux que d'autres ! C'est cela la démocratie !

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt-trois heures vingt, est reprise à vingt-trois heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

Article 3

M. le président. « Art. 3. – La quatrième phrase du troisième alinéa de l'article 145-1 du code de procédure pénale est complétée par les mots : "sous réserve des dispositions de l'article 145-3". »

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

« L'article 145-1 du même code est ainsi modifié :

« I. – A la fin de la première phrase du troisième alinéa, les mots : "d'un an" sont remplacés par les mots : "de huit mois" ;

« II. – Dans la deuxième phrase du troisième alinéa, après le mot : "exceptionnel", sont insérés les mots : "et sous réserve des dispositions de l'article 145-3" ;

« III. – Les deux dernières phrases du troisième alinéa sont remplacées par une phrase ainsi rédigée : "Cette décision ne peut être renouvelée lorsque la peine encourue est inférieure à dix ans d'emprisonnement". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Othily, rapporteur. La paragraphe I de cet amendement tend à ramener d'un an à huit mois la durée maximale de principe de la détention provisoire en matière correctionnelle, soit quatre mois de durée initiale plus une prolongation de quatre mois.

Le juge d'instruction pourra toujours prolonger la détention provisoire au-delà de ces huit mois, mais il devra le faire sous de strictes conditions, notamment après un débat contradictoire compte tenu du caractère exceptionnel d'une telle décision.

Le paragraphe II reprend, en substance, le dispositif de coordination proposé par l'article 3 du projet de loi, mais il l'intègre dans la deuxième phrase, et non dans la quatrième, du troisième alinéa de l'article 145-1 du code de procédure pénale.

Je voudrais m'arrêter quelques instants sur le paragraphe III, qui représente le point essentiel de l'amendement n° 3 rectifié.

Faut-il instituer des durées-butoirs en matière de détention provisoire ? La question est délicate, car deux objectifs contradictoires doivent être conciliés.

Le premier objectif est évident, il n'appelle donc guère de commentaires : la personne mise en examen, présumée innocente, doit rester le moins longtemps possible incarcérée.

Le second objectif tient à l'efficacité de l'information.

La recherche de la vérité peut nécessiter du temps : on peut attendre les résultats d'une commission rogatoire, avoir besoin de multiplier les expertises, etc. La commission a bien eu conscience de ces impératifs lorsqu'elle a débattu de cet amendement. D'ailleurs, conformément à ce qu'avaient notamment suggéré notre excellent collègue M. Badinter et notre ami M. Fauchon, elle s'est prononcée en faveur de la fixation d'une durée-butoir, mais pas pour toutes les affaires.

M. Pierre Fauchon. Pas pour les affaires criminelles !

M. Georges Othily, rapporteur. En effet, les affaires criminelles ne sont pas concernées !

La commission vous propose de fixer cette durée-butoir applicable en matière correctionnelle à un an, soit plus du triple de la durée moyenne de la détention. Cela nous paraît réaliste ! Le vote de cet amendement représenterait donc un progrès considérable pour les droits du justiciable.

J'ajoute que la commission a été sensible à votre argumentation, monsieur le garde des sceaux, lorsque vous avez dit, dans la discussion générale, que l'amendement pourrait poser des difficultés s'agissant de la délinquance organisée : trafic de stupéfiants, proxénétisme, association de malfaiteurs, y compris de malfaiteurs terroristes. C'est la raison pour laquelle elle a rectifié l'amendement n° 3 pour en limiter l'application aux délits passibles d'une peine inférieure à dix ans, ce qui excluait les infractions précitées.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. M. Othily a très bien expliqué de quoi il s'agissait. Comme je l'ai indiqué à la tribune, effectivement, je n'aurais pas pu accepter la première version de cet amendement.

En revanche, l'amendement rectifié ne présente pas les mêmes inconvénients. En particulier, il ne limite pas à un an la durée de détention pour les délits les plus graves auxquels M. Othily vient de faire allusion.

Dans ces conditions, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. M. le rapporteur a raison de dire qu'il s'agit d'un point extrêmement important. Si l'on veut que les détentions provisoires aient une durée raisonnable, il n'y a qu'un moyen : ne pas permettre leur renouvellement perpétuel. Or, actuellement, c'est le cas en matière correctionnelle comme en matière criminelle.

La commission propose de supprimer cette disposition en matière correctionnelle.

Personnellement, je crois que la seule manière d'éviter les abus les plus criants consisterait à prévoir des durées-butoirs, quelles qu'elles soient, et qui pourraient différer suivant l'importance des infractions.

On me dira que de nombreux autres éléments influent sur la durée de l'instruction, par exemple le nombre des délinquants ou des criminels. Malheureusement, il y a aussi la routine et la surcharge de travail. En effet, quand un juge d'instruction doit traiter plus de cent dossiers, il est bien évident que nombre d'entre eux sont en sommeil pendant qu'il s'occupe des autres. La seule solution serait sans doute, à défaut de remplacer le juge d'instruction par un juge qui arbitrerait entre le parquet et la défense, de créer de nouveaux postes de juges d'instruction.

On n'en est pas là ! La commission nous propose aujourd'hui d'instaurer une durée-butoir en matière correctionnelle. C'était très simple avant que l'on ne complique les choses. En effet, pendant longtemps, la peine maximale encourue en matière correctionnelle était de cinq ans ; aujourd'hui, elle atteint vingt ans pour certains délits.

Il nous est proposé qu'il ne puisse y avoir de renouvellement lorsque la peine encourue est inférieure à dix ans d'emprisonnement. J'observe d'ailleurs que, cette fois, il s'agit non pas de la peine « prévue », mais de la peine « encourue ». J'ignore la raison pour laquelle les récidivistes ne rencontrent pas ici la même indulgence que tout à l'heure de la part de M. le garde des sceaux !

Combien de fois la détention pourra-t-elle être renouvelée ? Jusqu'à quand ? J'aurais quand même aimé le savoir !

J'aurais souhaité que, même en matière criminelle, soit prévue une durée-butoir. Toutefois, comme cet amendement représente tout de même globalement un progrès certain par rapport à la situation actuelle, nous le voterons, malgré les réserves que je viens d'exprimer.

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

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je veux simplement observer que ce projet de loi, considéré comme inutile sur certaines travées de notre assemblée, constitue en la matière une réforme extrêmement importante.

Nous venons de résoudre, de manière sensible et efficace, le problème de la durée de la détention provisoire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas fini !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Les propos de M. le président de la commission des lois sont tout à fait exacts !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - A la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 145-2 du code de procédure pénale, les mots : "un an" sont remplacés par les mots :

"six mois". La dernière phrase de ce même alinéa est complétée par les mots : ", sous réserve des dispositions de l'article 145-3". »

Par amendement n° 4, M. Othily, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« La deuxième phrase de l'article 145-2 du code de procédure pénale est ainsi modifiée :

« I. - Après le mot : "Toutefois", sont insérés les mots : ", sous réserve des dispositions de l'article 145-3" ;

« II. - Les mots : "un an" sont remplacés par les mots : "six mois". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Othily, rapporteur. Il s'agit d'un simple amendement de coordination : on opère, au sein de l'article 4, le même déplacement que celui que nous avons effectué à l'article 3.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il est proposé que les renouvellements soient plus fréquents en matière criminelle, mais ces renouvellements sont sans limite, et nous le déplorons.

Par conséquent, nous ne voterons pas cet amendement.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5

M. le président. « Art. 5. - L'article 145-3 du code de procédure pénale devient l'article 145-4 et l'article 145-3 est ainsi rédigé :

« Art. 145-3. - En toute matière, lorsque la durée de la détention provisoire excède un an, les décisions ordonnant son éventuelle prolongation ou rejetant les demandes de mise en liberté doivent comporter, outre l'énoncé des considérations de droit et de fait exigées par les dispositions de l'article 144, les indications qui justifient la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure.

« Le juge d'instruction n'est toutefois pas tenu d'indiquer la nature des investigations auxquelles il a l'intention de procéder, notamment lorsque cette indication risquerait d'entraver l'accomplissement de ces investigations. »

Je suis maintenant saisi de quatre amendements présentés par M. Othily, au nom de la commission.

L'amendement n° 5 vise à rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 145-3 du code de procédure pénale :

« Lorsque la durée de la détention provisoire excède un an en matière criminelle ou huit mois en matière délictuelle, les décisions... ».

L'amendement n° 6 a pour objet, dans le premier alinéa du texte proposé par l'article 5 pour l'article 145-3 du code de procédure pénale, de remplacer les mots : « son éventuelle » par le mot : « sa ».

L'amendement n° 7 tend, dans le premier alinéa du texte proposé par l'article 5 pour l'article 145-3 du code de procédure pénale, à remplacer les mots : « doivent comporter, outre l'énoncé des considérations de droit et de fait exigées par les dispositions de l'article 144, » par les mots : « doivent aussi comporter ».

L'amendement n° 8 vise, dans le second alinéa du texte proposé par l'article 5 pour l'article 145-3 du code de procédure pénale, à supprimer le mot : « , notamment ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Georges Othily, rapporteur. L'amendement n° 5 est purement et simplement un amendement de coordination.

L'amendement n° 6 est d'ordre rédactionnel.

L'amendement n° 7 vise à supprimer une redondance : l'énoncé des considérations de droit et de fait exigé par l'article 144 est déjà prévu par les articles 145-1 et 145-2 du code de procédure pénale.

L'amendement n° 8 a pour objet de limiter la faculté reconnue au juge d'instruction de ne pas indiquer la nature des investigations auxquelles il entend procéder à la seule hypothèse où cette indication risquerait d'entraver l'accomplissement de ses investigations.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 5, 6, 7 et 8 ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Le Gouvernement est favorable aux quatre amendements.

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'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 8.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le texte de l'article 145-3 du code de procédure pénale serait donc le suivant : « Lorsque la durée de la détention provisoire excède un an en matière criminelle ou huit mois en matière délictuelle, les décisions ordonnant sa prolongation ou rejetant les demandes de mise en liberté doivent aussi comporter les indications qui justifient la poursuite de l'information et le délai prévisible d'achèvement de la procédure ». Très bien !

« Le juge d'instruction n'est toutefois pas tenu d'indiquer la nature des investigations auxquelles il a l'intention de procéder lorsque cette indication risquerait d'entraver l'accomplissement de ses investigations ». Très bien !

Quelle est l'utilité de telles dispositions si aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de celles-ci ? Si le juge n'indique pas la nature de ses investigations, qui vérifiera que cette indication risquerait de les entraver ? Personne !

Telles sont les questions auxquelles je souhaiterais obtenir une réponse.

J'aimerais aussi que l'on prenne conscience que le véritable problème, c'est le contrôle du juge d'instruction, qui est livré à lui-même.

On a vu un juge d'instruction - je l'ai déjà dit, mais il me paraît nécessaire de le répéter, notamment pour ceux qui ne l'auraient pas entendu - prétendre que la mise en détention de quelqu'un qui n'a pas été pris en flagrant délit, qui n'est pas passé à des aveux circonstanciés, qui, au contraire, nie totalement les faits qui lui sont reprochés, est nécessaire pour empêcher le renouvellement de l'infraction. C'est scandaleux ! C'est porter un jugement ! C'est prétendre que cette personne est coupable, alors qu'elle n'a pas encore été jugée et bénéficie de la présomption d'innocence.

Il est interjeté appel. Que fait la chambre d'accusation ? Elle confirme, avec les mêmes motifs. Aucune sanction n'est prévue !

Il faut tout de même réfléchir à la manière d'empêcher cela ! On ne saurait laisser prétendre que quelqu'un dont il n'est absolument pas prouvé qu'il est coupable, qui peut parfaitement être innocent - dans le cas particulier, il l'est d'ailleurs de manière évidente et absolue - doit être placé en détention pour éviter les pressions sur les victimes ou sur les témoins - sous-entendu ses victimes et les témoins qui le chargent ! - alors qu'il n'y a ni victimes, ni témoins puisqu'il n'y a pas d'infraction commise par lui et qu'en tout cas le juge est sans droit d'affirmer le contraire !

Telles sont les questions que je voulais soulever à l'occasion de l'examen de cet article 5, qui pose des principes, procède par affirmation, mais sans qu'il y ait la moindre conséquence, le moindre contrôle, la moindre sanction.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Article additionnel après l'article 5

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

Par amendement n° 33, MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après les mots : "code de procédure civile," la fin de l'article 149 du code de procédure pénale est rédigée comme suit : "toute personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours de la procédure qui s'est terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, peut obtenir réparation du préjudice à elle causé par cette détention". »

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous le retirons.

M. le président. L'amendement n° 33 est retiré.

Par amendement n° 34, MM. Dreyfus-Schmidt et Badinter, Mme Dieulangard et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 149 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

« 1° Après le mot : "indemnité", les mots : "peut être accordée" sont remplacés par les mots : "est accordée en réparation du préjudice matériel et moral".

« 2° Après le mot : "définitive", la fin de l'article est supprimée. »

Par amendement n° 40, le Gouvernement propose, à l'article 149 du code de procédure pénale, de remplacer les mots : « préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité » par les mots : « préjudice anormal ».

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre l'amendement n° 34.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Voici un amendement dont je crois me souvenir qu'il a été adopté par la commission des lois, pas plus tard qu'en fin d'après-midi, par onze voix contre une. C'est dire qu'il a non seulement retenu son attention, mais encore suscité son adhésion.

Cet amendement tend à modifier le texte de l'article 149 du code de procédure pénale, qui, à l'époque, constituait un progrès et qui retient non pas la responsabilité de quelque juge d'instruction que ce soit mais le principe d'un dysfonctionnement de la justice.

Cet article dit textuellement : « Sans préjudice de l'application des dispositions des articles 505 et suivants du code de procédure civile » - il s'agit de la prise à partie, procédure jamais utilisée - « une indemnité peut être accordée » - elle ne l'est pas obligatoirement ! - « à la personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive », - entendez bien, mes chers collègues - « lorsque cette détention lui a causé un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité. »

Il y a, bon an mal an, entre 1 600 et 2 200 personnes qui sont mises en prison provisoirement et dont il est ensuite jugé qu'elles n'auraient pas dû être emprisonnées, ni même condamnées. Ces personnes font l'objet soit d'un non-lieu, soit d'un acquiescement, soit d'une relaxe.

La moindre des choses n'est-elle pas que l'Etat répare le préjudice que ces personnes ont subi, la totalité du préjudice ?

Evidemment, en 1970, cet article 149 constituait déjà une avancée, un progrès, puisque, à l'époque, les tribunaux administratifs reconnaissent à peine le préjudice moral et ne le réparaient que par des sommes minimales.

Aujourd'hui encore, il existe une commission à la Cour de cassation qui est saisie des demandes de réparation. Elle peut accorder ou non une indemnité et ne le peut, en tous cas, que si le préjudice est manifestement anormal et d'une particulière gravité.

Or, il est bien évident qu'il y a toujours un préjudice quand on est mis en prison alors que l'on n'aurait pas dû l'être.

Il ne s'agit pas, en l'espèce, de jeter la pierre au juge, ni de rechercher qui est responsable, ni de faire de la publicité. Il s'agit purement et simplement - c'est ce à quoi tend notre amendement - de dire que celui qui a été mis en prison alors qu'il n'aurait pas dû être condamné a droit à la réparation intégrale de son préju-

dice matériel et moral dès lors que la décision est définitive, en supprimant la référence à ce « préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité ».

On nous avait demandé, en commission, de conserver le mot « anormal ». La commission l'a refusé. Or, nous venons de prendre connaissance de l'amendement n° 40 du Gouvernement, qui tend à remplacer les mots « préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité » par les mots « préjudice anormal ».

Mais qu'est-ce qu'un « préjudice anormal » ? Vous allez sans doute nous l'expliquer, monsieur le garde des sceaux !

M. le président. Mon cher collègue, peut-être pourriez-vous laisser M. le garde des sceaux exposer son amendement avant d'en discuter.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Effectivement, mais je peux aussi prendre les devants puisque je demande la suppression du mot « anormal ».

En tout état de cause, ce qui est anormal, c'est de mettre en prison quelqu'un qui, finalement, sera définitivement blanchi. Il faut supprimer le mot « anormal » parce que le préjudice, quel qu'il soit, est forcément anormal et doit être réparé. Le mot « anormal », en l'espèce, ne recouvre rien de précis.

Voilà pourquoi nous demandons au Sénat de suivre l'exemple de la commission en votant massivement notre amendement.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 40.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. L'amendement n° 34 va manifestement trop loin dans la mesure où il ouvre droit à indemnisation dans des cas où celle-ci ne serait pas justifiée.

En revanche, la rédaction actuelle de l'article 149 du code de procédure pénale, telle qu'elle résulte de la loi de 1970, à savoir : « préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité », est, elle, trop restrictive, j'en conviens.

Il faut donc l'améliorer et l'élargir, sans aller jusqu'à ce que propose l'amendement n° 34, qui est excessif.

Voilà pourquoi je propose de remplacer les mots : « préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité », par les mots : « préjudice anormal ». Cette rédaction permettra de demander l'indemnisation beaucoup plus largement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 34 et 40 ?

M. Georges Othily, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, vous comprendrez que ma position soit difficile.

L'amendement n° 34 prévoit l'indemnisation de toute détention provisoire ayant causé un préjudice, alors que, actuellement, seul un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité peut donner lieu à indemnisation.

Sur le fond, on ne peut que souscrire à cet objectif, d'autant plus que la réparation n'a rien d'automatique et que c'est à la commission d'indemnisation de dire si, oui ou non, la personne y a droit. C'est l'une des raisons pour lesquelles la commission des lois a donné un avis favorable sur cet amendement.

Quant à l'amendement n° 40 - amendement que j'avais d'ailleurs proposé et qui n'a pas été retenu par la commission - à titre personnel, je le voterai.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 34.

M. Robert Badinter. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Badinter. J'avoue ne pas comprendre, monsieur le président, la restriction de M. le garde des sceaux.

La commission « justice pénale et droits de l'homme », que l'on appelle plus communément du nom de sa présidente, Mme Delmas-Marty, et qui a déposé un rapport que l'on connaît bien sur la mise en état des affaires pénales, avait dit très précisément, à cet égard, ce qui est l'évidence même. Je me contenterai donc de la citer : « Toute privation de liberté entraîne par elle-même un préjudice, et celui-ci doit nécessairement apparaître, dans un Etat de droit, comme anormal et grave », dès l'instant où celui ou celle qui a été placé en prison bénéficie ensuite d'un non-lieu ou d'une relaxe.

On ne saurait prétendre une seconde que, dans un Etat de droit, être placé en détention et bénéficier ensuite d'un non-lieu soit une situation normale.

Donc, évitons cette querelle d'adjectifs. Réglons une fois pour toutes cette question et disons simplement que le préjudice matériel et moral doit être réparé dès l'instant où est intervenue une mesure de détention dans le cadre d'une instruction qui s'achève par un non-lieu ou une décision de relaxe.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il doit être clair que nous avons le choix entre deux amendements en discussion commune puisque l'un est exclusif de l'autre.

Celui qui a été voté par la commission, c'est celui qui dit que le préjudice est obligatoirement réparé pour l'individu qui a été mis en détention et qui a fait l'objet, de manière définitive, d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. C'est clair, net et précis.

Celui que présente le Gouvernement, dont je répète que nous ne le comprenons pas, dit que le préjudice ne doit être réparé que s'il est anormal, ce qui veut dire que, quand il est normal, il ne doit pas être réparé.

J'avoue ne pas comprendre ce que cela veut dire. Ceux qui comprennent l'amendement du Gouvernement le voteront ; ceux qui ne le comprennent pas voteront le nôtre.

D'abord, nul ne sait ce qu'est un préjudice anormal. Ensuite, il n'y a pas de raison, en l'espèce, qu'un préjudice, normal ou non, ne soit pas réparé. Le préjudice existe et doit être réparé pour celui qui a fait de la prison alors qu'il n'aurait pas dû en faire et que le jugement est définitif !

Voilà pourquoi j'espère, je le répète, que le Sénat, comme sa commission des lois, votera massivement notre amendement.

Mme Nicole Borvo. Je demande la parole pour explication de vote.

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

Mme Nicole Borvo. J'aimerais que M. le garde des sceaux nous explique ce qu'est un préjudice normal, en l'occurrence, pour quelqu'un qui fait de la détention et qui est ensuite relaxé.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 34, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 40.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 5.

Demande de priorité

M. Georges Othily, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Georges Othily, rapporteur. Monsieur le président, pour la clarté du débat, afin que nous nous prononcions d'abord sur le principe, je demande que l'amendement n° 12, relatif au placement sous surveillance électronique, soit appelé en discussion par priorité avant l'article 6.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de priorité ?

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. Monsieur le président, il reste deux points importants en discussion.

Le premier est relatif au placement sous surveillance électronique, qui fait l'objet de l'amendement n° 12. Il convient en effet, ainsi que le demande M. le rapporteur, de se prononcer sur le principe avant de procéder aux coordinations nécessaires. J'accepte donc la demande de priorité.

Le second point concerne l'appel en quelque sorte au président de la chambre d'accusation ou au président du tribunal de grande instance, selon un amendement proposé par le président de la commission des lois.

Dans ces conditions, monsieur le président, nous pourrions renvoyer la suite de nos travaux à la séance de demain matin.

M. le président. La priorité est ordonnée.

Mes chers collègues, compte tenu de l'heure, la suite de l'examen du projet de loi organique est renvoyée à la prochaine séance.

7

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi relatif à l'entreprise nationale France Télécom.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 391, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

8

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 392, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des activités financières.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 393, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

9

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord fiscal sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama (n° 160, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 383 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République bolivienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n° 223, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 384 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant (ensemble un échange de lettres) à l'accord du 25 juillet 1977 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Malte tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (n° 224, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 385 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique du Pakistan en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole) (n° 225, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 386 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du

19 décembre 1980 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Norvège en vue d'éviter les doubles impositions, de prévenir l'évasion fiscale et d'établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole et un protocole additionnel), modifiée par l'avenant du 14 novembre 1984 (n° 286, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 387 et distribué.

J'ai reçu de M. Jacques Chaumont un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat d'Israël en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (n° 289, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 388 et distribué.

J'ai reçu de M. Gérard Larcher un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, de réglementation des télécommunications (n° 357, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 389 et distribué.

10

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de MM. Jean François-Poncet, Louis Althapé, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, Jean Huchon, Bernard Joly, Félix Leyzour, Daniel Percheron, Jean-Jacques Robert et Michel Souplet un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan à la suite d'une mission effectuée en Inde, pour étudier l'économie de ce pays, ainsi que ses relations économiques, commerciales et financières avec la France.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 390 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 30 mai 1996, à neuf heures trente et éventuellement à quinze heures :

Suite de la discussion après déclaration d'urgence du projet de loi (n° 330, 1995-1996) relatif à la détention provisoire.

Rapport (n° 374, 1995-1996) de M. Georges Othily, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucun amendement n'est plus recevable.

Délai limite pour les inscriptions de parole

1° Débat consécutif à la déclaration du Gouvernement sur les états généraux de l'Université.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans ce débat : lundi 3 juin 1996, à dix-sept heures.

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de réglementation des télécommunications (n° 357, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 3 juin 1996, à dix-sept heures.

3° Débat consécutif à la déclaration du Gouvernement sur la situation en Corse.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans ce débat : mercredi 5 juin 1996, à dix-sept heures.

Délai limite général pour le dépôt des amendements

Le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 30 mai 1996, à zéro heure cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT
(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Aide au retour et à l'installation de jeunes étrangers dans leur pays d'origine

409. – 29 mai 1996. – **M. Christian Demuynck** attire l'attention de **M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration** concernant un projet d'aide au retour et à l'installation de jeunes étrangers dans leur pays d'origine. En effet, de nombreux jeunes étrangers ou Français d'origine étrangère sans emploi ou n'ayant que de petits boulots rencontrent des difficultés dans nos banlieues et ont souvent le mal du pays. Certains ont un projet défini pour retourner dans leur patrie, s'y installer et développer une activité économique. Il ne leur manque souvent qu'un appoint financier ou une aide logistique pour y parvenir, ce qui serait possible en leur maintenant, par exemple, le RMI s'ils le touchent, et en débloquant une aide financière dont le montant serait à définir suivant les dossiers. Il lui demande s'il serait possible de monter une opération pilote sur quelques cas précis de jeunes de Seine-Saint-Denis dont les projets sont bien avancés, avec un financement du ministère.

Conditions d'obtention des cartes nationales d'identité

410. – 29 mai 1996. – **M. Philippe Madrelle** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les conditions d'obtention des cartes nationales d'identité. Dans le département de la Gironde, depuis novembre 1995, avec la nouvelle gestion des cartes nationales d'identité sécurisées, les délais d'obtention ne cessent de s'accroître. Ces délais atteignent sept semaines et, à la veille des examens et des départs en vacances, on parle dans les services préfectoraux de dix semaines. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui préciser les mesures qu'il compte prendre afin de remédier à cet état de fait.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL de la séance du mercredi 29 mai 1996

SCRUTIN (n° 86)

sur l'amendement n° 14, présenté par M. Patrice Gélard au nom de la commission des lois, à l'article 2 du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (calendrier d'examen, par le Sénat, des projets de lois de financement de la sécurité sociale).

Nombre de votants : 313

Nombre de suffrages exprimés : 313

Pour : 313

Contre : 0

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (15) :

Pour : 15.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (24) :

Pour : 21.

N'ont pas pris part au vote : 3. - MM. Paul Girod, qui présidait la séance, François Giacobbi et François Lesein.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE (93) :

Pour : 93.

GRUPE SOCIALISTE (74) :

Pour : 73.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Claude Pradille.

GRUPE DE L'UNION CENTRISTE (59) :

Pour : 58.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

GRUPE DES RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS (44) :

Pour : 44.

SENATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (10) :

Pour : 9.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Paul Vergès.

Ont voté pour

François Abadie
Nicolas About
Philippe Adnot
Michel Alloncle
Guy Allouche

Louis Althapé
Jean-Paul Amoudry
Alphonse Arzel
François Autain
Germain Authié

Robert Badinter
Denis Badré
Honoré Bailet
José Balarello
René Ballayer

Bernard Barbier
Janine Bardou
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Jean-Michel Baylet
Marie-Claude Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Michel Bécot
Henri Belcour
Claude Belot
Monique ben Guiga
Georges Berchet
Maryse Bergé-Lavigne
Jean Bernadaux
Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle Bidard-Reydet
Claude Billard
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Paul Blanc
Maurice Blin
Annick Bocandé
André Bohl
Christian Bonnet
Marcel Bony
James Bordas
Didier Borotra
Nicole Borvo
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe de Bourgoing
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Gérard Braun
Dominique Braye
Paulette Brisepierre
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Jean-Claude Carle
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis Cavalier-Benezet
Auguste Cazalet
Charles
Ceccaldi-Raynaud
Gérard César
Gilbert Chabroux
Michel Charasse
Marcel Charmant
Michel Charzat
Jacques Chaumont

Jean Chérioux
William Chervy
Marcel-Pierre Cleach
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Yvon Collin
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Raymond Courrière
Roland Courteau
Jean-Patrick Courtois
Pierre Croze
Charles de Cuttoli
Philippe Darniche
Marcel Daunay
Marcel Debarge
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
Bertrand Delanoë
Jean-Paul Delevoye
Gérard Delfau
Jacques Delong
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Fernand Demilly
Christian Demuynck
Marcel Deneux
Charles Descours
Rodolphe Désiré
Georges Dessaigne
Marie-Madeleine
Dieulangard
André Diligent
Jacques Dominati
Michel Doublet
Michel
Dreyfus-Schmidt
Alain Dufaut
Xavier Dugoin
André Dulait
Ambroise Dupont
Hubert Durand-Chastel
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Joëlle Dusseau
Daniel Eckenspieller
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean-Paul Emorine
Claude Estier
Hubert Falco
Léon Fatous
Pierre Fauchon
Jean Faure
Guy Fischer
Jean-Pierre Fourcade
Alfred Foy
Serge Franchis
Philippe François

Jean François-Poncet
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Yann Gaillard
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Philippe de Gaulle
Patrice Gelard
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Daniel Goulet
Alain Gournac
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Francis Grignon
Georges Gruillot
Yves Guéna
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Anne Heinis
Marcel Henry
Pierre Hérisson
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Roland Huguet
Claude Huriet
Roger Husson
Jean-Jacques Hystert
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Bernard Joly
André Jourdain
Alain Joyandet
Christian de La Malène
Philippe Labeyrie
Jean-Philippe
Lachenaud
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Jean-Pierre Lafond
Pierre Lagourgue
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Dominique Lariffa
Edmond Lauret
René-Georges Laurin
Henri Le Breton
Jean-François Le Grand
Edouard Le Jeune
Dominique Leclerc
Jacques Legendre
Guy Lèguevaques

Guy Lemaire
 Marcel Lesbros
 Félix Leyzour
 Claude Lise
 Maurice Lombard
 Paul Loridant
 Jean-Louis Lorrain
 Simon Loueckhote
 Roland du Luart
 Hélène Luc
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Philippe Madrelle
 Jacques Mahéas
 Kléber Malécot
 André Maman
 Michel Manet
 Philippe Marini
 René Marquès
 Pierre Martin
 Jean-Pierre Masseret
 Marc Massion
 Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Pierre Mauroy
 Georges Mazars
 Jean-Luc Mélenchon
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Michel Mercier
 Charles Metzinger
 Lucette
 Michaux-Chevry
 Daniel Millaud
 Louis Minetti
 Gérard Miquel
 Louis Moinard
 Michel Moreigne
 Georges Mouly
 Philippe Nachbar
 Lucien Neuwirth

Nelly Olin
 Paul d'Ornano
 Joseph Ostermann
 Georges Othily
 Jacques Oudin
 Robert Pagès
 Sosefo Makapé Papilio
 Charles Pasqua
 Jean-Marc Pastor
 Michel Pelchat
 Guy Penne
 Jean Pépin
 Daniel Percheron
 Jean Peyrafitte
 Alain Peyrefitte
 Jean-Claude Peyronnet
 Louis Philibert
 Bernard Plaisit
 Régis Ploton
 Alain Pluchet
 Jean-Marie Poirier
 Guy Poirieux
 Christian Poncelet
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Danièle Pourtaud
 Jean Puech
 Roger Quilliot
 Henri de Raincourt
 Jack Ralite
 Paul Raoult
 Jean-Marie Rausch
 René Regnault
 Ivan Renar
 Victor Reux
 Charles Revet
 Henri Revol
 Alain Richard
 Philippe Richert
 Roger Rigaudière
 Roger Rinchet
 Guy Robert

Jean-Jacques Robert
 Michel Rocard
 Jacques Rocca Serra
 Louis-Ferdinand
 de Rocca Serra
 Josselin de Rohan
 Gérard Roujas
 René Rouquet
 André Rouvière
 Michel Rufin
 Claude Saunier
 Jean-Pierre Schosteck
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Michel Sergent
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Fernand Tardy
 Martial Taugourdeau
 Henri Torre
 René Tréguët
 François Trucy
 Alex Türk
 Maurice Ulrich
 Jacques Valade
 André Vallet
 Alain Vasselle
 Albert Vecten
 André Vezinhet
 Jean-Pierre Vial
 Marcel Vidal
 Robert-Paul Vigouroux
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Henri Weber

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (15) :

Contre : 15.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (24) :

Pour : 18.

Contre : 5. - MM. François Abadie, Jean-Michel Baylet, André Boyer, Yvon Collin et Mme Joëlle Dusseau.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Paul Girod, qui présidait la séance.

GRUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE (93) :

Pour : 93.

GRUPE SOCIALISTE (74) :

Contre : 73.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Claude Pradille.

GRUPE DE L'UNION CENTRISTE (59) :

Pour : 58.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

GRUPE DES RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS (44) :

Pour : 44.

SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GRUPE (10) :

Pour : 9.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Paul Vergès.

N'ont pas pris part au vote

MM. François Giacobbi, François Lesein, Claude Pradille et Paul Vergès.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Paul Girod, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 314
 Nombre de suffrages exprimés : 314
 Majorité absolue des suffrages exprimés : 158

Pour l'adoption : 314
 Contre : 0

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (n° 87)

sur l'ensemble du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale.

Nombre de votants : 315
 Nombre de suffrages exprimés : 315

Pour : 222
 Contre : 93

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Nicolas About
 Philippe Adnot
 Michel Alloncle
 Louis Althapé
 Jean-Paul Amoudry
 Alphonse Arzel
 Denis Badré
 Honoré Baillet
 José Balarelo
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Janine Bardou
 Bernard Barraux
 Jacques Baudot
 Michel Bécot
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Georges Berchet
 Jean Bernadoux
 Jean Bernard
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Paul Blanc
 Maurice Blin
 Annick Bocandé
 André Bohl
 Christian Bonnet
 James Bords
 Didier Borotra
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe de Bourgoing

Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Gérard Braun
 Dominique Braye
 Paulette Brisepierre
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Jean-Claude Carle
 Auguste Cazalet
 Charles
 Ceccaldi-Raynaud
 Gérard César
 Jacques Chaumont
 Jean Chérioux
 Marcel-Pierre Cleach
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Jean-Patrick Courtois
 Pierre Croze
 Charles de Cuttoli
 Philippe Darniche
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 Jean-Paul Delevoye
 Jacques Delong
 Fernand Demilly
 Christian Demuyneck

Marcel Deneux
 Charles Descours
 Georges Dessaigne
 André Diligent
 Jacques Dominati
 Michel Doublet
 Alain Dufaut
 Xavier Dugoin
 André Dulait
 Ambroise Dupont
 Hubert Durand-Chastel
 Daniel Eckenspieller
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Jean-Paul Emorine
 Hubert Falco
 Pierre Fauchon
 Jean Faure
 Jean-Pierre Fourcade
 Alfred Foy
 Serge Franchis
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Yann Gaillard
 Philippe de Gaulle
 Patrice Gelard
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 François Giacobbi
 Charles Ginfy
 Jean-Marie Girault
 Daniel Goulet
 Alain Gournac
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon

Francis Grignon
Georges Gruillot
Yves Guéna
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Anne Heinis
Marcel Henry
Pierre Hérisson
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Claude Huriet
Roger Husson
Jean-Jacques Hyst
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Bernard Joly
André Jourdain
Alain Joyandet
Christian
de La Malène
Jean-Philippe
Lachenaud
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Jean-Pierre Lafond
Pierre Lagourgue
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Edmond Laurent
René-Georges Laurin
Henri Le Breton
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Dominique Leclerc
Jacques Legendre

Guy Lemaire
Marcel Lesbros
François Lesein
Maurice Lombard
Jean-Louis Lorrain
Simon Loueckhote
Roland du Luart
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
André Maman
Philippe Marini
René Marquès
Pierre Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Jacques de Menou
Louis Mercier
Michel Mercier
Lucette
Michaux-Chevry
Daniel Millaud
Louis Moïnard
Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Nelly Olin
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Michel Pelchat
Jean Pépin
Alain Peyrefitte
Bernard Plaisait
Régis Ploton
Alain Pluchet
Jean-Marie Poirier

Guy Poirieux
Christian Poncelet
Jean Pourchet
André Pourny
Jean Puech
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Victor Reux
Charles Revet
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Jacques Rocca Serra
Louis-Ferdinand
de Rocca Serra
Josselin de Rohan
Michel Rufin
Jean-Pierre Schosteck
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Martial Taugourdeau
Henri Torre
René Trégouët
François Trucy
Alex Türk
Maurice Ulrich
Jacques Valade
André Vallet
Alain Vasselle
Albert Vecten
Jean-Pierre Vial
Robert-Paul Vigouroux
Xavier de Villepin
Serge Vinçon

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Robert Badinter
Jean-Michel Baylet
Marie-Claude Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Monique ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle Bidard-Reydet
Claude Billard
Marcel Bony
Nicole Borvo
André Boyer
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis
Cavalier-Benezet
Gilbert Chabroux
Michel Charasse
Marcel Charmant
Michel Charzat
William Chervy
Yvon Collin
Raymond Courrière
Roland Courteau
Marcel Debarge
Bertrand Delanoë
Gérard Delfau

Ont voté contre

Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Rodolphe Désiré
Marie-Madeleine
Dieulangard
Michel
Dreyfus-Schmidt
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Joëlle Dusseau
Claude Estier
Léon Fatous
Guy Fischer
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Roland Huguet
Philippe Labeyrie
Dominique Larifla
Guy Lèguevaques
Félix Leyzour
Claude Lise
Paul Loridant
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Jacques Mahéas
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Marc Massion
Pierre Mauroy
Georges Mazars
Jean-Luc Mélenchon

Charles Metzinger
Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Robert Pagès
Jean-Marc Pastor
Guy Penne
Daniel Percheron
Jean Peyrafitte
Jean-Claude Peyronnet
Louis Philibert
Danièle Pourtaud
Roger Quilliot
Jack Ralite
Paul Raoult
René Regnault
Ivan Renar
Alain Richard
Roger Rinchet
Michel Rocard
Gérard Roujas
René Rouquet
André Rouvière
Claude Saunier
Michel Sergent
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vezinhet
Marcel Vidal
Henri Weber

N'ont pas pris part au vote

MM. Claude Pradille et Paul Vergès.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Paul Girod, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.