

**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**10<sup>e</sup> Législature**

**DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993**

**(1<sup>re</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 1<sup>er</sup> juillet 1993**



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Clôture de la deuxième session ordinaire. - Ouverture de la deuxième session extraordinaire de 1992-1993** (p. 2827).
2. **Fixation de l'ordre du jour** (p. 2827).
3. **Rappels au règlement** (p. 2828).  
MM. Martin Malvy, le président, Rémy Auchedé, Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.  
MM. le président, Didier Migaud.
4. **Décisions du Conseil constitutionnel** (p. 2831).  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 2831)
5. **Réforme de la procédure pénale.** - Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 2831).  
M. Jean Tiberi, rapporteur de la commission des lois.  
M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.  
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
6. **Ordre du jour** (p. 2837).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à onze heures.

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

1

### CLÔTURE DE LA DEUXIÈME SESSION ORDINAIRE. - OUVERTURE DE LA DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

**M. le président.** Je rappelle que la clôture de la session ordinaire a été retardée en application de l'article 51 de la Constitution, à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote, en première lecture, du projet de loi de privatisation.

Toutefois, le Parlement étant convoqué en session extraordinaire, conformément au décret de M. le Président de la République dont il a été donné connaissance à l'Assemblée au cours de la deuxième séance du mercredi 30 juin, cette session permettra l'application des dispositions de l'article 49 de la Constitution.

En conséquence, je constate, en même temps, la clôture de la deuxième session ordinaire et l'ouverture de la deuxième session extraordinaire de 1992-1993.

2

### FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mardi 13 juillet inclus a été ainsi fixé en Conférence des présidents.

Judi 1<sup>er</sup> juillet, à onze heures, quinze heures et vingt et une heures trente :

Vendredi 2 juillet, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Et éventuellement :

Samedi 3 juillet, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant réforme de la procédure pénale.

Lundi 5 juillet, à quinze heures :

Projet, adopté par le Sénat, sur l'entrée en vigueur du code pénal.

Mardi 6 juillet, à seize heures et vingt et une heures trente :

Projet sur les pensions de retraite.

Mercredi 7 juillet, à neuf heures trente :

Suite du projet sur les pensions de retraite ;

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Deuxième lecture du projet portant transposition de la directive sur le prix du gaz et de l'électricité ;

Deuxième lecture du projet portant révision de la Constitution ;

Suite de l'ordre du jour du matin.

Judi 8 juillet, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Deuxième lecture du projet sur les pupilles de la nation ;

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Éventuellement, texte de la commission mixte paritaire sur le projet de privatisation.

Vendredi 9 juillet, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente, et, éventuellement, samedi 10 juillet, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet sur le livre III du code rural ;

Projet sur le livre VIII du code rural ;

Projet, adopté par le Sénat, sur la convention relative à l'arbitrage au sein de la CSCE ;

Proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les droits des artistes-interprètes ;

Projets autorisant la ratification :

D'un accord Communautés européennes-Pologne ;

D'un accord Communautés européennes-Hongrie ;

Éventuellement :

Deuxième lecture de la proposition de loi sur les établissements publics d'enseignement supérieur ;

Texte de la commission mixte paritaire sur :

Le projet sur l'emploi et l'apprentissage ;

Le projet relatif aux pensions de retraite.

Lundi 12 juillet, à quinze heures :

Éventuellement, texte de la commission mixte paritaire sur le projet relatif au statut de la Banque de France.

Mardi 13 juillet, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Éventuellement, deuxième lecture :

De la proposition portant réforme de la procédure pénale ;

Du projet sur la société par actions simplifiée ;

Du projet sur le code de la consommation.

Texte de la commission mixte paritaire sur :

Le projet relatif à la maîtrise de l'immigration ;

Le projet portant règlement définitif du budget de 1991 ;

Le projet sur les contrôles d'identité ;

Le projet sur la convention Etat-Banque de France ;

Le projet sur l'entrée en vigueur du code pénal ;

Le projet sur la convention relative à la protection du Rhin.

Par ailleurs, la Conférence des présidents a fixé au lundi 5 juillet, à dix-sept heures, la discussion d'une éventuelle motion de censure, les explications de vote et le vote intervenant à partir de vingt et une heures trente.

## RAPPELS AU RÈGLEMENT.

**M. Martin Malvy.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Martin Malvy, pour un rappel au règlement.

**M. Martin Malvy.** Mon intervention se fonde sur l'article 58 du règlement.

Monsieur le président, hier après-midi, à l'issue des questions d'actualité, renouant avec la tradition, vous avez dressé le bilan de la session qui s'achève. Applaudi à plusieurs reprises sur l'ensemble des bancs, vous avez rappelé le rôle de l'Assemblée, l'importance des débats qui s'y déroulent, la nécessité d'assurer de bonnes conditions de travail et d'instituer une coordination entre l'Assemblée et le Gouvernement.

Vous nous avez dit votre conviction quant à la mission et au rôle de l'Assemblée et de ceux qui y siègent, les représentants du peuple. Mais, vingt minutes plus tard, le Premier ministre est monté à la tribune pour nous annoncer qu'il mettait un terme au débat,...

**M. Didier Migaud.** C'est honteux !

**M. Martin Malvy.** ...qu'il l'interrompait au niveau où la Conférence des présidents l'avait instauré, c'est-à-dire qu'il reprenait la parole non seulement à l'opposition, mais également à la majorité.

**M. Didier Migaud.** Eh oui !

**M. Martin Malvy.** Une heure plus tard, le Gouvernement inscrivait vingt-trois projets de loi à l'ordre du jour de la session extraordinaire, pour les treize jours qui nous séparent de la fête nationale. Bon travail parlementaire que celui qui consiste à examiner vingt-trois textes au moins en treize jours !

Alors même que vous aviez rappelé au Gouvernement, monsieur le président, qu'il est essentiel que le ministre compétent soit présent pour répondre, le jeudi, aux questions orales - notant, non sans humour, qu'il y avait eu quelques progrès de ce point de vue, ce qui prouvait que votre satisfaction n'était pas encore totale - un débat s'engage ce matin, et, malgré tout le respect et la sympathie que nous portons au ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, nous constatons que le ministre compétent n'est pas au banc du Gouvernement pour le débat sur la procédure pénale.

Tout cela pose un problème. Vous ne pouvez pas, en tant que président, tenir un discours, que l'Assemblée approuve, afin de faire valoir les droits du Parlement et d'exiger de bonnes conditions de travail, et être désavoué, quart d'heure après quart d'heure, par le comportement du Gouvernement.

**M. Jean-Pierre Michel.** Très juste !

**M. Martin Malvy.** Vous ne pouvez pas être systématiquement contredit ! Ou alors, il faut tenir un autre discours !

Recourir à l'article 49-3 pour faire adopter le projet de loi de privatisation est un contresens, une négation de la Constitution de la République et des intentions de ses auteurs, notamment de M. Michel Debré. Jamais l'article 49-3 n'a été imaginé, élaboré et mis en œuvre pour museler l'opposition ou le Parlement.

Les auteurs de la Constitution voulaient permettre au gouvernement d'imposer ses vues à sa majorité, voire de permettre à un gouvernement en situation de majorité relative

de démontrer qu'il n'existait pas au sein de la représentation nationale, de majorité de substitution. Mais l'article 49-3 n'a été en aucune manière conçu pour supprimer le débat à l'Assemblée nationale.

Certes, le Gouvernement ne viole pas la Constitution, mais il bafoue les droits du Parlement, ceux de la majorité comme de l'opposition.

Permettez-moi de dire que j'ai été surpris de voir hier nos collègues de la majorité, y compris ceux qui étaient inscrits dans la discussion générale, applaudir à tout rompre un gouvernement qui venait de les renvoyer dans leur circonscription, estimant sans doute qu'ils n'avaient rien à dire.

Certains de nos collègues avaient insisté pour intervenir dans ce débat et nous les avons vus applaudir au fait qu'ils n'intervenaient pas. J'ai d'ailleurs entendu avec intérêt certain président de groupe ou certain membre éminent de notre assemblée contester la décision du Gouvernement.

**M. Didier Migaud.** Eh oui ! M. Mazeaud, entre autres !

**M. Martin Malvy.** Ainsi M. Charles Millon, par exemple, a regretté qu'un grand débat ne se développe pas sur les privatisations. Je me suis longuement interrogé pour savoir si c'était l'opposition qui était visée, ou la majorité. Car ce débat sur l'économie, à l'heure où l'on nous annonce une nouvelle et considérable progression du chômage, est largement ouvert.

Nous avons entendu, au sein de la majorité, des opinions très diverses sur la politique suivie par le Gouvernement. Or la majorité ne s'exprimera pas - pensons aux trente ou quarante heures qu'aurait dû durer le débat sur les privatisations.

Monsieur le président, je vous le dis avec beaucoup de sérénité, de conviction et de peine, vous ne pouvez pas tenir ici un discours allant dans le sens de la revalorisation des droits du Parlement ...

**M. le président.** Monsieur Malvy, voilà plus de cinq minutes que vous parlez.

**M. Martin Malvy.** Je vais conclure, monsieur le président.

**M. le président.** Respecter son temps de parole est aussi une façon de respecter ses droits !

**M. Martin Malvy.** Vous ne pouvez, disais-je, nous tenir un discours qui soit quotidiennement contredit par le Gouvernement car alors c'est votre conception de la vie parlementaire et du rôle de l'Assemblée qui est mise en cause, etc, c'est finalement votre autorité qui en sera affaiblie.

Quoi qu'il en soit, nous contestons vivement la manière dont l'assemblée est aujourd'hui amenée à travailler, ou plutôt à ne pas travailler. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Monsieur le président Malvy, vous avez dit que vous vous exprimiez avec sérénité, conviction et peine.

Je vous pourrais ajouter que vous vous exprimiez également en dehors du règlement, car votre rappel au règlement n'avait rien d'un rappel au règlement.

**M. Martin Malvy.** Je me suis fondé sur un article relatif au déroulement de la séance !

**M. le président.** Mon libéralisme s'est encore donné libre cours. (*Sourires.*)

L'usage s'est malencontreusement établi de viser l'article 58, comme vous venez de le faire. Mais cet usage, je le précise de nouveau, est tout à fait abusif dans la mesure où l'article 58 se borne à définir le régime des rappels au règlement.

En réalité, lorsqu'un parlementaire souhaite rappeler la présidence ou un organe de l'assemblée au respect du règle-

ment, il lui appartient d'indiquer avec précision quelle disposition du règlement n'a pas été, à son sens, appliquée. Faute de quoi, au bout de quelques secondes, la parole lui est retirée. Mais cela n'a pas été le cas et je vous remercie de bien vouloir m'en donner acte.

Par ailleurs, je crois comprendre que, compte tenu du passage de la session ordinaire à la session extraordinaire, un certain nombre de groupes souhaitent s'exprimer. J'ai cru discerner que, au sein d'un même groupe, il y avait de nombreuses demandes, qui m'ont d'autant plus étonné que je connais la cohérence des positions de ce groupe - je suis certain que le président Malvy les a parfaitement résumées. Il sera donc sans doute inutile d'ajouter quoi que ce soit à son propos.

Dans ces conditions, dans un souci d'équité et avant de donner la parole au Gouvernement, je donnerai, pour s'exprimer sur le thème abordé par le président Malvy, la parole à chacun des groupes de l'Assemblée. Ensuite, je demanderai au Gouvernement d'intervenir à son tour et, le cas échéant, j'ajouterai une observation de mon cru.

La parole est à M. Rémy Auchedé.

**M. Rémy Auchedé.** Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole et, pour être fidèle au souci que vous venez d'exprimer, je fonderai mon rappel au règlement sur l'article 91, alinéa premier, selon lequel « la discussion des projets et propositions s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement ».

Certes, il est question d'une audition « éventuelle », mais il est de tradition que le Gouvernement soit entendu à l'occasion de chaque projet de loi.

Or, ce matin, nous abordons la discussion du texte relatif à la procédure pénale en l'absence du ministre concerné. Cela fait suite à l'épisode d'hier, dont le groupe communiste veut dénoncer le caractère scandaleux. Il est en effet scandaleux qu'un gouvernement prétendant être confronté à une obstruction décide de faire passer son projet de loi en invoquant l'article 49-3 de la Constitution.

La discussion sur le projet de loi de privatisation a duré deux jours et demi. Non seulement la discussion générale n'a pas été épuisée, mais les amendements n'ont pas été examinés par les commissions - notamment pas par celle qui était concernée au premier chef - et ils n'auront fait l'objet d'aucune discussion en séance publique.

Tout, cela traduit une volonté d'aliéner le rôle du Parlement ! Ce n'est pas de l'impatience qu'exprime le Gouvernement : c'est de l'intolérance !

Ainsi que nous l'avons dit hier à la presse, nous aurions souhaité, puisque le Gouvernement veut faire passer ses options à travers des projets de loi - ce qui est fort légitime - que le projet concernant les privatisations soit reporté au mois d'octobre, pour permettre un débat serein, tranquille, démocratique, sur un enjeu considérable pour les travailleurs et pour notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** Il n'y a pas d'autres demandes de rappel au règlement ?...

La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

**M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Connaissant monsieur le président Malvy comme un homme modéré, ...

**M. Didier Migaud.** Son intervention était très modérée !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... je déplore qu'il se soit senti obligé de mettre en évidence les décalages qui peuvent survenir entre les souhaits - les siens, qui sont aussi ceux du Gouvernement, et ceux du

président de l'Assemblée - et une réalité qui, parfois, n'est pas très commode.

Revenant sur la question de l'article 49-3, je rappellerai, à vous, monsieur Malvy, ainsi qu'à M. Auchedé, que le projet de loi de privatisation a déjà fait l'objet d'une lecture devant la Haute assemblée...

**M. Didier Migaud.** Ce n'est pas normal !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Qu'est-ce qui n'est pas normal ?

**M. Didier Migaud.** Que l'Assemblée n'ait pas été saisie la première !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Absolument pas !

**M. Didier Migaud.** C'est l'usage !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Non, vous savez bien que, sauf pour les lois de finances, il n'y a pas de priorité d'une chambre sur l'autre. Cela est d'ailleurs précisé dans la Constitution.

**M. Didier Migaud.** La tradition !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Il n'y a pas de tradition en ce domaine.

**M. Rémy Auchedé.** Disons : « les us et coutumes » !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Au cours de l'examen au Sénat, les circonstances ont fait que j'étais, pour la moitié du temps, le représentant du Gouvernement. J'ai donc passé deux jours et deux nuits entières à entendre défendre des amendements. Je me souviens qu'il y en avait sur chaque entreprise figurant sur la liste des privatisables...

**M. Didier Migaud.** Mais c'est normal !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... ce qui est normal, en effet,...

**M. Didier Migaud.** Il peut y avoir débat !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... mais que, pendant dix minutes, des collègues de M. Auchedé retraçaient à cette occasion l'histoire de l'entreprise concernée. Vous pouvez bien sûr considérer qu'ils s'est agi là d'un débat enrichissant et fructueux. (*Sourires.*)

Arrivant ensuite devant l'Assemblée, qu'avons-nous constaté ? Que 3 800 amendements avaient été déposés. Compte tenu de l'expérience récente que nous avons eue devant le Sénat, nous nous sommes demandé, au vu de ces amendements, dont un certain nombre présentaient un caractère que l'on peut qualifier de répétitif, si le débat devant l'Assemblée ne s'engageait pas dans le même esprit.

Un examen très rapide de ces 3 800 amendements a montré qu'ils n'avaient aucunement pour but d'approfondir la question...

**M. Didier Migaud.** Vous n'avez pas le droit de dire cela, monsieur le ministre !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... comme cela aurait été légitime et conforme au rôle du Parlement, mais incontestablement de faire durer les choses.

Puis-je faire observer à la représentation nationale que, si nous avons, comme vous l'auriez souhaité, messieurs, examiné les 3 800 amendements déposés, l'Assemblée aurait siégé trois semaines durant sur le même texte ?

**M. Didier Migaud.** Il s'agit tout de même de 400 milliards !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Voilà donc le problème qui se posait au Gouvernement.

Vous savez combien le Premier ministre est particulièrement attaché aux droits du Parlement, et je crois qu'il l'a vraiment montré depuis trois mois...

**M. Jean Glavany.** Comment pouvez-vous dire une chose pareille ?

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... et les parlementaires ne peuvent pas le contester.

**M. Didier Migaud.** Il tire encore plus vite que Lucky Luke ! C'est le Lucky Luke du 49-3 !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Le Gouvernement et le Premier ministre ont considéré qu'il y avait urgence à mettre en œuvre la politique de redressement qui, malheureusement, est rendue nécessaire par l'état où nous avons trouvé la France au moment où nous avons reçu mandat des électeurs.

**M. Martin Malvy.** Ce n'était pas à quarante-huit heures près !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Enfin, pour ce qui est de l'absence de M. le garde des sceaux, ce matin, permettez-moi de vous dire qu'il s'agit de la même question.

**M. Didier Migaud.** C'est que nos travaux sont mal organisés !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Pas du tout ! Il avait été prévu que la proposition de loi modifiant la loi Falloux soit discutée au Sénat pendant une journée et demie - je parle de mémoire.

Là encore qu'avons-nous observé ? Qu'un nouveau processus d'obstruction a empêché son adoption. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Augustin Bonrepaux.** Sur ce point, il n'y a pas urgence !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Me permettez-vous de vous répondre ?

**M. Martin Malvy.** Vous ne pouvez pas dire cela. Le Gouvernement n'a qu'à gouverner par ordonnances et on n'en parlera plus !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Faites-moi l'amitié de m'écouter encore quelques instants.

**M. Martin Malvy.** Vous ne pouvez pas tenir de tels propos !

**M. le président.** Je vous en prie ! Laissez le ministre s'exprimer !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Vous me reprochez l'organisation des travaux ? Elle n'exige pas de la part des deux ministres qui sont chargés de cette organisation d'imaginer une obstruction telle que celle qui a eu lieu ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Didier Migaud.** Ce n'était pas de l'obstruction !

**M. Martin Malvy.** Gouvernez donc par ordonnances !

**M. Augustin Bonrepaux.** L'obstruction, c'est vous qui la faites naître !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Les amendements déposés sur la proposition de loi modifiant la loi Falloux n'étaient pas de nature à raccourcir les débats. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean Glavany.** Ils l'éclairaient plutôt !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** La réforme de la Constitution a été demandée par

M. le Président de la République et, que je sache, ce fait devrait être de nature à appeler votre attention...

Le Parlement souhaite, si c'est possible et si telle est la volonté de M. le Président de la République...

**M. Augustin Bonrepaux.** Il fallait prolonger le débat sur les privatisations !

**M. le président.** Monsieur Bonrepaux, je vous en prie !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Monsieur Bonrepaux, ne me coupez pas la parole !

Le Parlement souhaite, disais-je, se réunir en congrès avant le 14 juillet - disons, par hypothèse, le 12 juillet. Mais comment voudriez-vous qu'on y arrive si le garde des sceaux n'était pas en train de défendre lui-même le projet de réforme constitutionnelle au Sénat ?

Malgré la volonté, qui n'est pas qu'affichée - elle est réelle - du Gouvernement de faire que nos travaux se déroulent dans de bonnes conditions...

**M. Didier Migaud.** Ce n'est pas vrai ! Ces propos sont inadmissibles !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... la politique d'obstruction déployée depuis huit jours, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, (*exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) conduit, et j'en suis désolé pour l'Assemblée nationale que vous présidez, monsieur Séguin, à des ratés dans l'organisation des travaux.

Mais la faute, messieurs, en incombe à vous-mêmes ! Je vous renvoie donc à vos responsabilités ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République. - Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Monsieur le président Malvy, je suis d'autant plus attaché aux prérogatives du Parlement, et plus précisément à celles de l'Assemblée nationale, qu'elles sont fixées par la Constitution.

Mais la même Constitution reconnaît aussi des prérogatives au Gouvernement, auquel il revient de les exercer, et nul ne peut lui en faire reproche, sauf sur le terrain politique. Mais c'est là votre rôle, ce n'est pas le mien.

A M. Migaud, qui me demande la parole, je dis tout de suite : suspension de séance, oui, rappel au règlement, non ! (*Sourires.*)

**M. Didier Migaud.** Pour que je puisse vous demander une suspension de séance, monsieur le président, il faut bien que j'invoque le règlement.

Je souhaite donc faire un rappel au règlement fondé sur l'article 58, alinéa 3 !

**M. le président.** Non ! Pour obtenir une suspension de séance, il vous suffit de dire que vous vous exprimez au nom du président Malvy, ici présent, et qu'il entend réunir son groupe.

**M. Martin Malvy.** Je cautionne !

**M. le président.** Après quoi, vous aurez la faculté d'exposer en quelques phrases à l'Assemblée l'ordre du jour de votre réunion.

**M. Didier Migaud.** Monsieur le président, je vous demande au nom du groupe socialiste une suspension de séance, compte tenu d'événements assez graves relatifs à l'organisation de nos travaux et à la conception que l'on peut se faire du travail parlementaire.

En début de séance, vous avez donné lecture de l'ordre du jour de la session extraordinaire. L'Assemblée nationale et le Sénat vont être appelés à siéger tous les jours, du lundi au samedi. Vingt-trois textes sont inscrits.

Dès maintenant, nous constatons l'inorganisation, l'impréparation des travaux par le Gouvernement, puisque le ministre chargé du texte que nous devons examiner ce matin est absent. Malgré les compétences que vous avez reconnues à M. Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, il aurait été beaucoup plus correct vis-à-vis de l'Assemblée que M. le garde des sceaux fût présent. Je ne doute pas qu'il sera bien remplacé par le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mais l'utilité de celui-ci va devenir soit nulle, soit tellement importante qu'il se substituera à la totalité des ministres du Gouvernement (*Rires*), ce qui posera un autre problème pour l'organisation de nos travaux.

Hier, le Premier ministre a commis un délit de lèse-Parlement, après avoir affiché une suffisance et un mépris insupportables à la suite de votre déclaration rappelant la nécessité de respecter les prérogatives de l'Assemblée nationale et des députés que nous sommes. Tout cela est suffisamment grave pour que nous vous demandions une suspension de séance. Il est en effet nécessaire que notre groupe se réunisse et prenne contact avec le groupe socialiste du Sénat, car le problème concerne non pas seulement l'Assemblée nationale, mais l'ensemble du Parlement.

Nous devons déterminer avec nos collègues sénateurs la façon dont nous allons réagir à ces atteintes répétées aux droits du Parlement! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Avant de suspendre la séance, et avec votre autorisation, mesdames, messieurs, je vais vous faire une brève communication sur des décisions du Conseil constitutionnel.

4

## DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** J'ai reçu de M. le président du Conseil constitutionnel communication des décisions du Conseil constitutionnel du 30 juin 1993, déclarant que :

- d'une part, la loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire de Mongolie,

- et, d'autre part, la loi autorisant la ratification de la convention internationale concernant les substances cancérogènes,

ne sont pas contraires à la Constitution.

Ces textes lui avaient été déférés par plus de soixante sénateurs, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Ces décisions seront publiées au *Journal officiel*.

### Suspension et reprise de la séance

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

(*La séance, suspendue à onze heures trente-cinq, est reprise à onze heures cinquante-cinq.*)

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

5

## RÉFORME DE LA PROCÉDURE PÉNALE

### Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales (n° 268, 375).

La parole est à M. Jean Tiberi, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale, mes chers collègues, je suis très heureux de présenter le rapport sur une proposition dont chacun mesure l'importance. Certes, tous les textes que nous examinons sont importants, mais, parmi tous ceux qui intéressent la société, celui-ci c'est spécialement. En effet, chacun l'a bien compris, il s'agit de rechercher - mais cette recherche n'est jamais définitive, et nous devons nous en réjouir -, un équilibre entre, d'une part, la protection indispensable des droits de la défense et des libertés individuelles et, d'autre part, la recherche, tout aussi importante, de la vérité et des preuves en matière de crimes et délits afin d'assurer la défense de la société. Il ne s'agit pas d'un texte technique : il met en cause les grands principes de notre droit, de la défense de la société et de la liberté.

La loi du 4 janvier 1993 réalisait, sur de nombreux points - je ne dis pas sur tous les points, j'y reviendrai -, ce que l'on appelle actuellement « des avancées » et pour bien montrer que, dans cette affaire comme dans d'autres, nous ne sommes pas sectaires, nous en prenons acte.

Mais l'élaboration d'un texte fondamental, dans l'esprit que je viens de rappeler, aurait plus que jamais nécessité une large concertation - je dis bien « large » - avec les élus, les parlementaires et les organisations représentatives et syndicales, qu'il s'agisse des avocats, des magistrats ou des policiers, qui sont en charge de rechercher la vérité.

Or tel n'a pas été le cas et c'est la critique fondamentale que nous adressons au gouvernement précédent, en dehors du fait que les problèmes de fond que nous évoquerons tout à l'heure, qui ont entraîné notamment la paralysie du fonctionnement de la justice, n'ont pas été réglés.

L'examen de ce texte aurait demandé moins de précipitation. C'est cette précipitation que nous reprochons au gouvernement précédent. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Didier Migaud.** Nous aurions aimé entendre dire la même chose à propos du projet de loi de privatisation !

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** Ce n'est pas acceptable ! Que doit penser l'opinion publique d'un gouvernement qui fait voter un texte de cette importance à la fin d'une session et à la fin d'une législature. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Rémy Auedé.** Sans 49-3 !

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** Non, je le dis calmement, ce n'est pas acceptable et ce n'est pas conforme au droit traditionnel français, s'agissant de la mise en cause des libertés publiques et individuelles.

Le Gouvernement a accepté que ce texte soit de nouveau débattu, je l'en remercie. Il ne s'agit pas d'une remise en cause totale, mais de la recherche d'un équilibre, auquel nous sommes très attachés, dans un texte qui prend en compte les avancées de la loi de janvier 1993 et supprime les freins qu'elle a introduits au travail des magistrats, des avocats et des policiers.

Voilà pourquoi je remercie le Gouvernement - et le Premier ministre, à qui je tiens à rendre hommage sur ce point - d'avoir cru devoir nous saisir.

Je crois qu'il a bien fait de soumettre à l'Assemblée nationale la proposition de loi déposée par notre collègue sénateur, le président Larché. Le Sénat a accompli un travail sérieux auquel je tiens également à rendre hommage. Il a voté un texte qui, pour l'essentiel - nous y reviendrons à l'occasion de la discussion des amendements -, s'est voulu un texte d'équilibre. Les travaux de la Haute Assemblée ont été fructueux. Favorisés par les réflexions du groupe de travail que le garde des sceaux a créé, ils ont abouti à des propositions sérieuses.

Notre commission des lois en a retenu une grande partie et, en tout cas, l'esprit. Elle a reçu les organisations professionnelles et syndicales des magistrats, des avocats et des policiers. Ses membres ont eu tout loisir d'intervenir. Une délégation s'est rendue dans le commissariat principal du 18<sup>e</sup> arrondissement pour évaluer les problèmes posés, notamment la garde à vue.

Tel est, mes chers collègues, l'esprit dans lequel s'instaure ce débat.

Je ne veux pas entrer maintenant dans les détails, me bornant à insister sur quelques points importants, la garde à vue, l'instruction préparatoire et la détention provisoire.

Le problème de la garde à vue a préoccupé légitimement - je dis bien légitimement - les professionnels, les parlementaires et l'opinion publique. Le Sénat n'a pas contesté les principes de base du nouveau régime, considérant comme un acquis définitif pour la personne gardée à vue la reconnaissance de droits nouveaux - l'assistance d'un avocat, l'information d'un membre de la famille, l'examen par un médecin. Il n'a pas non plus remis en cause l'institution de formalités nouvelles imposées aux fonctionnaires de police pour garantir le respect de ces droits.

Votre commission a eu le même souci de maintenir ces points essentiels, sur lesquels je reviens.

D'abord, en ce qui concerne la présence d'un avocat, d'un avocat librement choisi, il y a débat. Selon certains, il serait bon de faire appel au bâtonnier. Je crois que non. Dans ce domaine, où il faut rechercher les équilibres fondamentaux, le libre choix est un élément important. Le Sénat a admis une exception, la possibilité d'interdire la venue d'un avocat au vu des « nécessités de l'enquête ». Dans le souci d'alléger le formalisme de la procédure, il a rendu facultative la présentation de la personne au procureur de la République préalablement à une prolongation de la garde à vue ; il a également prévu que la notification des droits pourrait être assurée par des agents de police judiciaire sous le contrôle des officiers de police judiciaire.

Sur la présence de l'avocat, la commission est bien d'accord. Le débat a porté sur la durée au terme de laquelle elle devait être obligatoire : dès la première heure de garde à vue, à la vingt et unième heure ? Pour ma part, je suis partisan de la seconde solution, mais en commission, une majorité s'est dégagée en faveur de l'autre solution, c'est-à-dire dès la première heure. Je souhaite que l'Assemblée en revienne à la décision du Sénat, qui répond à un souci d'équilibre dans le respect des droits de la défense, mais aussi à un souci de recherche de la vérité. De même, la commission est d'accord sur le principe du libre choix de l'avocat.

J'en viens à l'exception. Le Sénat a estimé que, dans certains cas, la recherche de la vérité et des éléments de preuve impliquait l'absence de l'avocat jusqu'à la fin de la garde à vue.

Cette exception peut être invoquée, sans aucun doute, mais elle risque de poser une difficulté sur le plan constitutionnel. Il faudrait prévoir un garde-fou, prendre toutes précautions, car on ne peut pas laisser une telle décision à la seule appréciation de l'officier de police judiciaire, même sous le contrôle du procureur de la République. Que la loi prévoit des exceptions, j'en suis d'accord, mais il lui appartient de déterminer les cas dans lesquels elles pourront jouer - je pense, par exemple, à l'association de malfaiteurs ou aux crimes ou délits commis en bande organisée. Des amendements seront défendus sur ce point et ils devraient, me semble-t-il, entraîner l'accord de l'Assemblée.

Le deuxième point important est celui de l'instruction préparatoire. Le Sénat a adopté, conformément au souhait de nombre d'élus et de l'opinion publique, une position remettant en cause les structures instituées par la loi de 1993 et rendant au juge d'instruction - je m'en félicite - un certain nombre des pouvoirs qu'il avait perdus.

Naturellement, ces pouvoirs seront contrôlés par la chambre d'accusation, et je saisis cette occasion pour dire notre souci que soient renforcés les moyens matériels et financiers de cette dernière,...

**M. Emmanuel Aubert.** Vieux souci !

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** ... compte tenu des possibilités budgétaires dans une période difficile, on le sait. Je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous le redissiez au garde des sceaux. En effet, il y va de la bonne marche de la justice et de la défense des libertés. Car les pouvoirs donnés à juste titre au juge d'instruction ne peuvent prendre leur plein effet que dans la mesure où la chambre d'accusation a les moyens d'assurer un contrôle qui est légitime.

Le mécanisme de la loi de janvier 1993 était lourd, complexe. Il avait suscité des critiques très fortes puisqu'il privait le juge d'instruction, maître des investigations, de pouvoir apprécier le moment le meilleur pour informer une personne des poursuites engagées contre elle.

Dans sa logique, le Sénat a supprimé l'ordonnance de présumption de charges à laquelle la loi du 4 janvier 1993 donne pour effet, outre celui de conclure l'instruction, celui d'emporter renvoi devant la juridiction compétente si le juge d'instruction ne prononce pas le non-lieu. Il y avait là une lourdeur qui n'était pas bonne. Le Sénat, en revanche, a maintenu l'innovation consistant à donner à l'ordonnance de renvoi un effet de purge définitive. En revanche, il a rétabli la procédure classique de renvoi devant la juridiction compétente. J'en arrive au problème de la détention provisoire. Il s'agit là sans nul doute d'un grand débat, légitime lui aussi, puisque la détention est un moyen de protéger la société contre celles et ceux qui emploient des procédés scandaleux. Il faut donc la permettre. Mais en même temps, elle porte atteinte à la liberté d'une personne, élément extrêmement important sur le plan des principes. Le Sénat - et votre commission l'a suivi - a considéré qu'il fallait redonner au juge d'instruction ses pouvoirs, dans l'esprit que j'ai décrit précédemment.

**M. Rémy Auchedé.** C'est toujours arbitraire !

**M. Jean Tiberi.** Non, mon cher collègue, on ne peut pas mettre en cause le juge d'instruction, dans la mesure où il y a des garanties, un contrôle légitime de la chambre d'accusation, ...

**M. Rémy Auchedé.** Il faut une direction collégiale pour prendre cette décision !



**M. Jean Tiberi.** A moins de mettre en cause les juges d'instruction eux-mêmes, votre crainte n'a pas de fondement. Il n'y a aucun arbitraire. Je ne suis pas sûr que vous connaissiez bien le fonctionnement des tribunaux et des juges d'instruction et des chambres.

**M. Rémy Auedé.** Bien sûr que si !

**M. Jean Tiberi.** Je crois qu'on peut discuter des principes, mais parler d'arbitraire me paraît en l'occurrence, excusez-moi de vous le dire, quelque peu excessif et non conforme à la réalité. Il peut y avoir des erreurs, et je vais y venir, mais je ne suis pas sûr qu'il soit bon de mettre en accusation dans son entier un corps comme celui des juges d'instruction, ...

**M. Rémy Auedé.** Il ne s'agit pas de le mettre en accusation. Il s'agit d'avoir une décision juste !

**M. Jean Tiberi.** ... pas plus que la police ou les avocats. Je crois, mes chers collègues, qu'il faut dans cette affaire raison garder.

**M. Eric Raoult.** Très bien !

**M. Jean Tiberi.** Donc, aux termes du texte du Sénat, c'est le juge d'instruction qui prend la décision, avec appel devant la chambre d'accusation. La commission en est d'accord.

Il est vrai que dans un certain nombre de cas qui ont été portés à la connaissance de l'opinion publique – nous n'y sommes pas non plus insensibles – il y a eu quelques erreurs manifestes.

**M. Rémy Auedé.** Eh oui !

**M. Jean Tiberi.** Vous souriez ? Pensez aussi aux grands délinquants, mon cher collègue ! Vous devriez y être attentif. Cela vous permettrait d'éviter souvent de dire n'importe quoi !

**M. Rémy Auedé.** L'erreur est humaine. Autant la faire partager !

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** C'est vrai qu'il y a eu des erreurs. C'est pourquoi le Sénat a fait sienne la proposition du groupe de travail d'instituer un mécanisme dit de « référé-liberté ». Je ne peux qu'en approuver totalement le principe. Il faut dire qu'il y a un an j'avais fait la même proposition dans un article – je me permets de le rappeler – et c'était une bonne idée.

**M. Philippe Goujon.** Excellente ! (Sourires.)

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** Je ne dirai pas cela...

**M. Philippe Goujon.** Si, si, on peut le dire ! (Sourires.)

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** Il n'est pas mauvais que, en cas d'erreur manifeste, une procédure permette à la personne placée en détention provisoire de joindre à son appel une demande en référé, afin d'obtenir avant la décision définitive de la chambre d'accusation le réexamen de la décision prise par le juge d'instruction.

Bien entendu, il ne peut pas s'agir d'un examen au fond – c'est à la chambre d'accusation qu'il appartient de le faire. Il s'agirait d'instituer une espèce de sursis à décision qui laisserait au magistrat le temps de voir s'il n'y a pas une erreur manifeste. Personnellement, je me réjouis d'une telle disposition.

Malgré tout, une petite divergence persiste entre le Sénat et la commission ; le Sénat a estimé qu'il fallait saisir le président du tribunal ou un juge délégué par lui pour statuer. Cette idée est séduisante, mais je pense qu'elle n'est pas la meilleure. J'ai donc eu la faiblesse de proposer à la commission, qui l'a retenue, une autre procédure qui reste dans le même esprit mais qui est conforme au fonctionnement du double degré de juridiction, élément essentiel de notre droit. Ce sera le président de la chambre d'accusation qui sera saisi pour prononcer éventuellement un sursis à statuer.

Ce petit point de divergence avec le Sénat ne remet pas en cause le principe du « référé-liberté », qui constitue une garantie supplémentaire, légitime, pas plus qu'il ne remet en cause les pouvoirs du juge d'instruction ni ceux de la chambre d'accusation. Dans la mesure où ce mécanisme de « référé-liberté » offre une garantie supplémentaire aux droits de la défense, je souhaite qu'il soit pris en considération.

Mais je crois que la saisine du président du tribunal ou de son délégué pose quelques problèmes. Ce serait rétablir indirectement le système transitoire du juge délégué. Dans un même tribunal, un juge qui ne suit pas les problèmes de droit pénal pourrait avoir la faculté de porter incidemment, mais de manière claire et nette, une appréciation sur un collègue juge d'instruction.

**M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Il pourrait contredire.

**M. Jean Tiberi, rapporteur.** En effet, il pourrait contredire une décision de justice. Je ne crois pas que ce soit bon pour la bonne marche de la justice. Je préfère une procédure répondant aux légitimes préoccupations de celles et ceux qui l'ont demandée depuis bien longtemps. Elle consiste à porter la requête en référé devant le président de la chambre d'accusation ou son délégué.

J'en viens aux nullités. Le Sénat, et nous l'avons approuvé, a décidé de supprimer le principe posé par le nouvel article 171 du code de procédure pénale selon lequel le non-respect de certaines formalités prescrites par la loi sera automatiquement sanctionné par la nullité de la procédure, préférant rétablir celui antérieurement en vigueur selon lequel la nullité n'est prononcée que si la violation de la loi a fait grief à la personne qui l'a dénoncée. Je partage ce point de vue.

La seconde innovation de la loi de 1993 est d'avoir donné à l'ordonnance de renvoi au juge d'instruction un « effet de purge définitive ». Nous en reparlerons.

Enfin, le Sénat a abrogé les éléments de procédure contradictoire retenus par la loi de janvier 1993. Je pense que ce n'est pas d'actualité. Le fonctionnement actuel nous paraît, pour l'essentiel, même si des points peuvent être améliorés, relever d'un bon système. Le Sénat n'est pas revenu, et la commission non plus, sur la suppression des privilèges de juridiction, ce qui montre notre volonté de retenir ce qui nous paraît aller dans l'intérêt de la justice et des justiciables. Il n'a apporté qu'une seule modification au dispositif concernant le respect de la présomption d'innocence dans le cadre de l'exercice de la liberté d'information. Nous aurons l'occasion d'en reparler dans le cours du débat.

Mes chers collègues, j'ai voulu rapidement, en partant du rapport écrit et des débats qui ont eu lieu en commission, vous rappeler notre souci de retenir de la loi du 4 janvier 1993 les éléments positifs, de tenir compte aussi des propositions du groupe de travail, du Sénat, ainsi que des professionnels et des syndicats avec qui nous avons eu des contacts, lorsque ces propositions étaient de nature à améliorer la bonne marche de la justice.

Les amendements que nous avons retenus, relatifs, notamment, au « référé-liberté », à la présence de l'avocat à partir de la vingt et unième heure de détention, vont contribuer à l'adoption, je le crois profondément, d'un texte équilibré respectueux de la liberté des personnes et du souci de la défense de la société. C'est pourquoi je souhaite son adoption. (Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.

**M. Pascal Clément, ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, monsieur le président de la commission des lois mesdames, messieurs les députés, je voudrais d'abord renouveler les excuses de M. le garde des sceaux qui, vous le savez, est en ce moment même au Sénat, où il tente de faire en sorte que les projets de loi constitutionnelle soient adoptés en temps et en heure de telle manière que le Congrès puisse être réuni par le Président de la République.

Ainsi j'ai eu la joie, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, de retrouver un texte sur lequel nous avons travaillé ensemble il y a encore quelques mois ...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Il ne fallait pas nous quitter !...

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Et j'ai la joie de vous présenter maintenant le discours de M. le garde des sceaux.

Très vivement critiquée, dès avant son entrée en vigueur, la loi du 4 janvier 1993, dont l'application a gravement perturbé le fonctionnement des juridictions, méritait un réexamen urgent. Ce fut l'une des toutes premières préoccupations de M. le garde des sceaux.

Le choix était simple : abroger la loi ou l'adapter. Cette dernière solution fut retenue, dans un souci de pragmatisme et de dialogue, malgré les difficultés qui en résultaient, notamment l'obligation de rapidité que ce choix imposait.

Le garde des sceaux a donc constitué un groupe de travail composé d'universitaires, de magistrats et d'avocats, en lui demandant d'identifier les dispositions de la loi du 4 janvier 1993 qui créaient des sujétions nouvelles pour la justice pénale sans répondre ni à une exigence des engagements internationaux de la France ni aux nécessités d'un Etat de droit tel que nous le concevons.

Dès que ses recommandations lui ont été communiquées, il a procédé à un certain nombre de consultations et a sollicité les observations de juridictions représentatives de l'ensemble des tribunaux et des cours ; il est apparu que, sur la plupart des points, l'analyse du groupe de travail devait être partagée.

Au moment de concrétiser ces solutions, il lui est apparu que l'occasion s'offrait de s'associer au Parlement pour la réalisation de cette entreprise grâce à la proposition de loi de M. Jacques Larché, président de la commission des lois du Sénat, déposée dès le mois de février 1993.

M. Mélaignerie est heureux de constater que la convergence qui s'est ainsi manifestée au Sénat se prolonge aujourd'hui à l'Assemblée nationale. Et vous ne serez pas surpris que le Gouvernement soit très favorable à la plupart des modifications que votre commission des lois suggère d'apporter à la base excellente que constitue le texte adopté par le Sénat. Qu'il me soit donc permis de féliciter votre rapporteur, M. Jean Tiberi, qui a accompli un travail considérable...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Remarquable !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** ... et qui a participé depuis plusieurs mois à l'élaboration d'une idée que je crois excellente, celle du référé-liberté.

Trois lignes directrices semblent se dégager de la proposition de loi. Le texte clarifie le fonctionnement de l'institution judiciaire ; il accroît l'efficacité de la justice pénale ; il préserve ou améliore les garanties des libertés individuelles.

La justice doit œuvrer dans la lumière et non dans l'ombre. Cette exigence de clarté est un des fondements de la démocratie.

A cet égard, je rappelle qu'un accord s'était dégagé, lors des travaux parlementaires qui ont abouti à l'adoption de la loi du 4 janvier 1993, sur l'intérêt qui s'attachait à ce que le ministre de la justice conserve le pouvoir, énoncé par l'article 36 du code de procédure pénale, d'adresser aux procureurs généraux des instructions concernant l'exercice de l'action publique et à ce que ces instructions revêtent un caractère écrit.

Le texte voté par le Sénat clarifie encore les relations entre le ministre de la justice et les parquets en exigeant que ces instructions écrites soient versées au dossier de la procédure. Il s'agit là de concrétiser l'orientation donnée par le Premier ministre lors de son discours de politique générale du 8 avril 1993. M. le garde des sceaux souscrit bien sûr totalement à cette clarification et se réjouit de constater que votre commission des lois y est elle-même favorable.

Le deuxième objectif de ce texte consiste à accroître l'efficacité de la justice pénale.

A cette fin, il abroge des dispositions de la loi du 4 janvier 1993 qui modifient les règles de tenue des audiences pénales. Ces dispositions, qui devaient s'appliquer le 1<sup>er</sup> octobre 1994, auraient provoqué un allongement considérable des audiences, allongement auquel l'institution judiciaire n'est pas actuellement en mesure de faire face.

**M. Philippe Goujon.** Très bien !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Seuls les pays disposant d'institutions telles que le *plea-bargaining* - institutions intransposables en l'état en France - peuvent supporter la lourdeur d'audiences où les débats sont menés par l'accusation et par la défense.

L'essentiel de ce texte consiste toutefois dans les aménagements qu'il apporte, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, aux règles des enquêtes de police judiciaire et de la procédure d'instruction.

Les chiffres qui ont été communiqués à la Chancellerie par les juridictions font en effet apparaître une baisse particulièrement sensible de leur activité depuis le 1<sup>er</sup> mars dernier, date d'entrée en vigueur des principales dispositions de la loi du 4 janvier. Par rapport à l'année dernière, on constate ainsi une baisse des gardes à vue variant de 20 à 60 p. 100 selon les ressorts, une baisse des ouvertures d'information de l'ordre de 16,5 p. 100 en moyenne et une baisse des comparutions immédiates de 5,5 p. 100.

S'agissant de la garde à vue, il est évident que le formalisme prévu par la loi du 4 janvier est tout à fait excessif et qu'il doit être allégé, notamment en ce qui concerne l'avis au procureur de la République, l'avis à la famille, l'intervention du médecin ou les conditions de la prolongation. Le dispositif adopté par le Sénat sur ces différents points paraît satisfaisant et je me réjouis que votre commission partage cette analyse.

S'agissant de l'instruction préparatoire, il était également nécessaire de procéder à de nombreux aménagements. Ceux-ci, sans revenir sur l'expression « mise en examen », qui s'est substitué au terme « inculpation », viennent rationaliser le déroulement des procédures.

Le formalisme excessif de la loi du 4 janvier 1993, notamment la mise en examen de la personne par le procureur de la République, son extrême rigueur juridique - avec l'obligation de procéder à la mise en examen et l'envoi d'une lettre recommandée avisant la personne des poursuites exercées contre elle - s'accommodent mal, en effet, des réalités quotidiennes du fonctionnement de la justice pénale.

Actuellement, une personne déferée à la justice pénale et à l'égard de laquelle une mesure de détention provisoire est envisagée rencontre successivement un magistrat du parquet qui l'avise de sa mise en examen, un juge d'instruction qui procède à l'interrogatoire de première comparution, un juge délégué qui statue après débat contradictoire sur la détention ; elle comparait enfin à nouveau devant le juge d'instruction pour la délivrance du mandat de dépôt. Que l'on juge de l'extrême complexité de ce dispositif !

Il convient donc de restituer au seul juge d'instruction la responsabilité de décider de la mise en examen d'une personne, de lui restituer la liberté de choisir le moment de cette mise en examen et de réaffirmer le principe de la saisine *in rem* du magistrat instructeur. Ces règles sont en effet les conditions indispensables de l'efficacité de l'instruction préparatoire. C'est pourquoi le garde des sceaux se félicite qu'un accord se dessine entre les deux assemblées sur ces différents points.

En ce qui concerne l'institution de droits nouveaux au profit des parties – droit de demander certains actes, droit de demander la nullité de la procédure –, je constate avec satisfaction que votre commission vous propose d'introduire dans la proposition de loi un certain nombre de modifications qui ont pour objet d'éviter que l'exercice de ces droits n'aboutisse à une paralysie de la procédure.

Enfin, votre commission des lois vous propose d'approuver la suppression des nullités textuelles énumérées par l'article 171 du code de procédure pénale, mesure adoptée avec raison par le Sénat. Il est en effet contestable de voir établir par la loi une liste de dispositions dont la violation formelle doit entraîner, même si l'esprit en a été respecté, l'anéantissement d'un acte de procédure, voire d'une procédure entière. L'annulation doit frapper avec discernement : seule la méconnaissance d'une formalité substantielle qui a porté atteinte aux intérêts de la partie qu'elle concerne doit être sanctionnée par la nullité.

Le dernier objectif du texte qui vous est soumis est de maintenir ou d'accroître les garanties des libertés individuelles. A cet égard, je veux tout d'abord dire quelques mots sur les dispositions applicables aux mineurs.

S'il vous est proposé de rétablir la garde à vue des mineurs de moins de treize ans, dans des conditions toutefois exceptionnelles et avec l'accord préalable du procureur de la République, l'apport essentiel du texte en ce domaine consiste à instituer d'importantes garanties nouvelles pour les mineurs placés en garde à vue : examen médical obligatoire pour les mineurs de moins de seize ans au cours de chaque période de vingt-quatre heures, entretien avec l'avocat dès le début de la garde à vue pour ces mêmes mineurs, assistance obligatoire de l'avocat pour les mineurs de moins de treize ans et, enfin, limitation de la prolongation de la garde à vue des mineurs de treize à seize ans aux infractions les plus graves.

S'agissant des majeurs, les garanties les plus importantes prévues par ce texte donnent lieu, vous le savez, à certaines divergences d'appréciation entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Ces divergences n'ont rien d'étonnant – et je suis persuadé qu'un accord pourra, en définitive, être trouvé – puisque ces garanties concernent les deux questions particulièrement délicates que constituent, d'une part, l'intervention de l'avocat en garde à vue et, d'autre part, la détention provisoire.

La position du Gouvernement sur la question de l'avocat en garde à vue est claire. M. Méhaignerie souhaite que soit maintenu en l'état le dispositif prévu à titre transitoire par la loi du 4 janvier, qui prévoit l'intervention d'un avocat choisi ou désigné après vingt heures de garde à vue, sauf dans des hypothèses expressément limitées par le législateur, telles

que le trafic de stupéfiants ou le terrorisme, l'intervention de l'avocat étant alors repoussée jusqu'après quarante-huit heures de garde à vue.

Je suis heureux que M. le rapporteur partage ce point de vue et considère lui aussi que la loi doit fixer elle-même les hypothèses d'exception. Je pense, comme lui, qu'il en va de la constitutionnalité de cette loi.

Dans ces conditions, le garde des sceaux constate avec satisfaction que votre commission des lois vous propose la suppression de la disposition, votée par le Sénat, permettant au procureur de la République d'éviter l'intervention d'un avocat pour des motifs tirés des nécessités de l'enquête. Seule la loi peut, en effet, venir limiter les possibilités d'intervention de l'avocat.

A cet égard, le garde des sceaux est très favorable à l'amendement de votre commission des lois prévoyant que l'intervention de l'avocat en garde à vue n'interviendra qu'à l'issue d'un délai de trente-six heures en cas d'association de malfaiteurs ou d'infractions commises en bande organisée. Cette modification s'inscrit, en effet, dans la droite ligne de l'esprit de la loi du 4 janvier, qui prévoit déjà, pour certaines infractions, une intervention différée de l'avocat.

De même, il se réjouit de voir que votre commission vous propose également d'abroger la disposition instituant un pouvoir de contrôle du déroulement des perquisitions au profit des bâtonniers des ordres d'avocats. Ce contrôle incombe en effet à la seule autorité judiciaire, et plus particulièrement au procureur de la République, en application du troisième alinéa de l'article 41 du code de procédure pénale, qui est une illustration de l'article 66 de la Constitution instituant l'autorité judiciaire gardienne des libertés individuelles.

M. Méhaignerie est, en revanche, très défavorable à la proposition de votre commission prévoyant que, sauf exception, l'intervention de l'avocat en garde à vue aurait lieu dès le début de la mesure. Le principe de la présence de l'avocat en garde à vue constitue un progrès notable de notre droit. Il est en effet normal que la personne gardée à vue puisse, si elle le souhaite, rompre son isolement en rencontrant un auxiliaire de justice. Notre pays doit donc, à l'instar de la plupart des démocraties occidentales, donner aux personnes gardées à vue le droit de s'entretenir avec un avocat. Toutefois, il n'est pas souhaitable que l'avocat intervienne dès le début de la garde à vue, sauf en ce qui concerne les mineurs de seize ans.

Lors de la discussion de l'amendement, j'essaierai de donner un éclairage personnel sur cette question en faisant état de considérations pratiques. Il me paraît préférable, comme au garde des sceaux, de pérenniser la situation actuelle, c'est-à-dire l'intervention de l'avocat après un délai de vingt heures, afin d'éviter de briser le fragile équilibre qui s'instaure actuellement.

J'observe, car ce point présente une certaine importance, que le Sénat a prévu, s'agissant de l'intervention de l'avocat en garde à vue, que celui-ci devrait être avisé par l'officier de police judiciaire – ou, comme le propose avec pertinence votre rapporteur, par un agent de police judiciaire – de la nature juridique de l'infraction reprochée à la personne gardée à vue. Il s'agit là d'une amélioration notable du dispositif actuel, qui était d'ailleurs demandée par les associations représentatives du barreau et qui était préconisée par le groupe de travail que M. Méhaignerie avait mis en place.

Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que la question de la juste rémunération de l'avocat devra être réglée. Son règlement deviendra rapidement une condition indispensable à la pleine application des garanties voulues par la loi. Nous espérons donc que le prochain budget nous donnera satisfaction.

Je précise que les services de la Chancellerie procèdent aux consultations nécessaires, tant avec les départements ministériels concernés, notamment le ministère du budget, qu'avec les organisations représentatives des barreaux, pour mettre en place un système équitable et efficace d'indemnisation, qui tienne compte des sujétions particulières résultant de la mission confiée aux avocats. Ces consultations devraient aboutir très prochainement.

J'en viens maintenant à la question de la détention provisoire, qui est au cœur de tous les débats sur la procédure pénale.

Le texte applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994, prévoyant le recours à des échevins, soulève de multiples questions pratiques - le choix de ces échevins, leurs motivations, leur rémunération, les conditions de leur récusation - qui rendent illusoire sa mise en application. Dans ces conditions, M. Méhaignerie a approuvé la suppression de cette disposition par le Sénat.

L'exercice par le président du tribunal ou son délégué des pouvoirs de placement en détention provisoire ou de prolongation, mesure applicable depuis le 1<sup>er</sup> mars, révèle les difficultés organisationnelles et procédurales qui résultent de la séparation entre les fonctions de juge d'instruction et celles de « juge de la détention provisoire ». Comme il l'a indiqué devant le Sénat, M. Méhaignerie considère qu'une telle division fait abstraction d'un facteur important : la loi du 4 janvier 1993, en séparant la fonction de juge d'instruction de celle de juge de la détention provisoire, aboutit à une dilution des responsabilités d'autant plus évidente que le président du tribunal ou le juge délégué intervient de façon ponctuelle, sans être impliqué dans la suite de la procédure.

Au demeurant, la pratique de la nouvelle procédure révèle que rares sont les cas dans lesquels le président du tribunal ou son délégué estime ne pas devoir donner suite à une demande de placement en détention provisoire présentée par un juge d'instruction. On peut en outre constater que les magistrats instructeurs saisissent de manière quasi systématique le magistrat compétent aux fins de placement en détention provisoire, dès lors que le ministère public prend des réquisitions en ce sens.

Enfin, je crois nécessaire de rappeler les difficultés que connaissent les juridictions de petite taille. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que de nombreux présidents de tribunaux considèrent, malgré le silence de la loi, qu'il existe une incompatibilité entre les fonctions de juge de la détention et celles de juge au tribunal correctionnel au regard des dispositions de la convention européenne des droits de l'homme.

M. le garde des sceaux considère donc, comme le propose votre commission à la suite du Sénat, que le juge d'instruction doit retrouver le pouvoir de décider la mise en détention provisoire et la prolongation de cette mesure, conformément aux textes antérieurs.

Il ne souhaite pas, cependant, un retour pur et simple au droit en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mars 1993. Sans mettre en cause la compétence et la rigueur professionnelle des magistrats instructeurs, il est en effet favorable à ce que soit institué, pour des raisons de principe et afin d'offrir des garanties nouvelles aux personnes mises en examen, un contrôle rapide des décisions de placement en détention provisoire, un contrôle qui présente des traits nouveaux.

Le contrôle qu'exerce traditionnellement la chambre d'accusation dans le cadre de la procédure d'appel est, selon lui, très efficace et il considère comme totalement infondées les critiques qui sont parfois adressées à cette juridiction. Mais il constate que ce contrôle ne peut pas, pour des raisons matérielles évidentes, être aussi rapide qu'il serait souhaitable.

Je transmettrai à M. le garde des sceaux la proposition de M. le rapporteur visant à augmenter les moyens humains. On peut penser qu'un magistrat nouveau siègera à la chambre d'accusation. Nous aurions ainsi satisfaction et nous mettrions fin aux critiques infondées dont la chambre d'accusation fait souvent l'objet. Si elle ne fonctionne pas toujours aussi bien qu'on le souhaiterait, c'est pour de simples raisons matérielles et à cause de l'insuffisance des effectifs de magistrats.

La loi prévoit actuellement que la chambre d'accusation doit se prononcer dans les quinze jours de l'appel, ou dans les vingt jours si l'appelant veut comparaître en personne. Ces délais, déjà réduits il y a quelques années, paraissent à présent incompréhensibles si l'on souhaite la réunion d'une formation collégiale.

C'est ce constat matériel plus que le souhait réel d'investir le président du tribunal de grande instance d'une responsabilité particulière en matière d'instruction préparatoire qui a incité le Sénat à adopter un dispositif de recours rapide devant ce magistrat, comme le préconisait le groupe de travail et comme le souhaitait alors le Gouvernement.

Toutefois, les consultations auxquelles a procédé le garde des sceaux depuis l'adoption du texte en première lecture par le Sénat ont montré que plusieurs juridictions critiquaient ce système, ce qui a fait évoluer la réflexion du Gouvernement. Il lui est ainsi apparu qu'il y aurait quelque risque d'ébranler toute la logique des deux degrés de la procédure d'instruction si l'on mettait en place cette sorte de dérivation. Bien sûr, ce n'est pas la qualité des magistrats qui est en cause mais la nécessité de concentrer sur la chambre d'accusation, et principalement sur son président, l'ensemble des mécanismes de régulation.

C'est la raison pour laquelle la proposition de votre commission des lois consistant à prévoir un référé-liberté devant le président de la chambre d'accusation est tout à fait cohérente. La personne placée en détention provisoire doit pouvoir, dans les vingt-quatre heures, saisir le président de la chambre d'accusation, magistrat rompu à procéder à une appréciation rapide des éléments d'un dossier à partir des seules pièces écrites, et chaque jour un peu plus rompu à cette pratique depuis que la loi du 4 janvier 1993 fait de lui, plus encore que par le passé, le régulateur des recours, lui conférant le pouvoir d'en écarter certains sans que la formation collégiale ait à se prononcer.

Reste à déterminer le délai dans lequel il devra être statué. Il n'est, en effet, pas envisageable que le Parlement adopte un texte qui se révélerait inapplicable faute de moyens, d'autant que la réforme de la loi du 4 janvier 1993 est inspirée par un souci de pragmatisme. C'est pourquoi il convient de fixer un délai prenant en compte les nécessités du fonctionnement de la justice. A cet égard, le délai de trois jours ouvrables proposé par votre commission me paraît satisfaisant, dès lors qu'il serait précisé que ce délai court le jour suivant celui du placement en détention.

En tout état de cause, prévoir un délai n'est pas inciter l'autorité à l'épuiser jusqu'à son terme. Il faut distinguer, en effet, si l'affaire intervient durant la semaine ou la veille du week-end. Il est clair que chacun s'emploiera à ce qu'une décision puisse être rendue aussitôt que possible. S'il est, par exemple, prévu dans la loi que la personne mise en examen peut former un recours devant le juge d'instruction qui vient de lui notifier son placement en détention, il sera toujours envisageable, pendant les heures ouvrables, d'assurer la transmission en télécopie des pièces essentielles de la procédure à la chambre d'accusation afin de permettre à son président de se prononcer dans les heures suivantes. Il s'agit bien entendu, vous vous en souvenez, mes chers collègues,

d'un contrôle formel. Seule la chambre d'accusation, réunie collégalement, a compétence pour juger au fond.

Il me paraît par ailleurs indispensable de définir aussi clairement que possible l'office du président de la chambre d'accusation saisi d'un référé-liberté. Le rôle de ce magistrat n'est pas de statuer sur la détention provisoire, puisqu'il appartiendra à la chambre d'accusation de se prononcer sur ce point. Il suspendra en revanche les effets du mandat de dépôt, c'est-à-dire la remise en liberté de la personne concernée avant que la chambre d'accusation ne statue sur le fond, lorsqu'il lui apparaîtra que le juge d'instruction a commis une erreur grave et évidente.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Tout a fait !

**M. le ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale.** Aussi est-il nécessaire que le texte précise que cette suspension n'interviendra que lorsque la décision de mise en détention est manifestement infondée au regard des dispositions de l'article 144 du code de procédure pénale.

Je voudrais, pour terminer, dire quelques mots sur le dispositif introduit par le Sénat et prévoyant la remise à un officier de police judiciaire des personnes ayant formé un recours contre la décision de placement en détention provisoire avant la mise en œuvre du mandat de dépôt.

L'esprit de cette disposition, qui résulte d'un amendement de M. Larché, président de la commission des lois du Sénat, est évidemment très compréhensible et avait paru par là même particulièrement séduisant au Gouvernement. Toutefois, les concertations conduites avec les ministres concernés, ministres de l'intérieur et de la défense, ainsi que les consultations auxquelles le garde des sceaux a procédé auprès d'un certain nombre de juridictions ont clairement fait apparaître que les intentions se heurtent dans ce domaine à des impossibilités matérielles.

Je pense que dans ces conditions votre commission des lois a raison de ne pas conserver cette disposition.

L'objectif qui animait l'amendement de M. Larché pourra, en revanche, être atteint par divers moyens pratiques tendant à accélérer l'examen des recours devant le président de la chambre d'accusation.

De même, le garde des sceaux fera étudier par ses services la possibilité d'admettre en maison d'arrêt, selon un régime adapté, les personnes incarcérées, mais se trouvant en attente d'une éventuelle décision de suspension des effets du mandat de dépôt. Cette précision tend à éviter que la mise à l'écrrou ne présente un caractère traumatisant au cas où le président de la chambre d'accusation prendrait, précisé-

ment, une décision de suspension. Il s'agit là d'une idée récente qui, je crois, satisfera nombre des membres de la commission des lois.

Les problèmes juridiques que nous allons étudier ensemble sont d'une grande complexité. Je pense cependant que les débats seront facilités par une volonté partagée de mettre en œuvre, avec les garanties appropriées, des principes de clarté, d'efficacité et de protection des libertés individuelles, principes que j'ai rappelés dans mes observations.

La tâche commune que se sont assigné le Parlement et le Gouvernement constitue un enjeu décisif pour notre société : il s'agit de faire appliquer par les acteurs de la lutte contre la délinquance des règles protectrices et efficaces des droits de la défense, de rétablir le nécessaire équilibre et de donner à nouveau sa pleine efficacité au travail des magistrats, des policiers et des gendarmes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

6

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 268, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction, ainsi que le déroulement des audiences pénales (rapport n° 375 de M. Jean Tiberi, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :  
Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures quarante-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*

