

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984
(49^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 15 Mai 1984.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. — **Souhaits de bienvenue à deux délégations étrangères** (p. 2337).
2. — **Rappels au règlement** (p. 2337).
MM. François d'Aubert, Alain Madelin, Toubon, Forni, le président.
3. — **Détention provisoire.** — Discussion d'un projet de loi (p. 2339).
M. Jean-Pierre Michel, rapporteur de la commission des lois.
M. Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice.
Discussion générale :
MM. Clément, le rapporteur,
Ducoloné,
Emmanuel Aubert,
Marchand.
MM. le garde des sceaux, Emmanuel Aubert.
Clôture de la discussion générale.
Passage à la discussion des articles.
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
4. — **Ordre du jour** (p. 2350).

PRESIDENCE DE M. PHILIPPE SEGUIN,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

SOUHAITS DE BIENVENUE A DEUX DELEGATIONS ETRANGERES

M. le président. Je signale à l'Assemblée la présence dans les tribunes de deux délégations étrangères.

En premier lieu, je suis heureux de saluer M. Francisco Bodien Ngalo, président de la Chambre des représentants du peuple de Guinée équatoriale et de lui souhaiter, en votre nom, la bienvenue. (Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent et applaudissent.)

J'ai le plaisir de souhaiter aussi la bienvenue à une délégation de parlementaires de la République fédérale d'Allemagne, conduite par le Dr. Werner Marx, président de la commission des affaires étrangères du Bundestag. (Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent et applaudissent.)

— 2 —

RAPPELS AU REGLEMENT

M. François d'Aubert. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. François d'Aubert, pour un rappel au règlement.

M. François d'Aubert. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 86, alinéa 5, aux termes duquel « L'auteur d'une proposition ou d'un amendement peut, s'il en fait la demande au président de la commission, être convoqué aux séances de la commission consacrées à l'examen de son texte ; il se retire au moment du vote. » Ces dispositions valent également pour les commissions spéciales.

Le 10 mai, j'ai écrit à M. Laignel, président de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur l'enseignement privé, pour lui demander, conformément à l'article 86, alinéa 5, du règlement, à être entendu par la commission sur les amendements joints à ma lettre, soit une dizaine au total dont quatre, notamment, portaient sur l'article 1^{er}.

Quelle n'a pas été ma surprise, réelle, profonde, de voir rejeter cette demande, pourtant légitime, conforme à notre règlement, conforme également, apparemment, à une tradition de l'Assemblée nationale puisque, dernièrement encore, lors de l'examen du projet de statut de la Nouvelle-Calédonie, l'un de nos collègues, M. Juventin, qui avait déposé des amendements, a pu être entendu par la commission des lois à laquelle il n'appartient pas. M. le président de la commission des lois ici présent peut en témoigner.

M. Raymond Forni. Sur la Nouvelle-Calédonie, sûrement pas !

M. François d'Aubert. Quelle n'a pas été ma surprise, disais-je, d'apprendre ce matin que M. le président de la commission spéciale refusait de m'entendre donner des explications sur les amendements que j'avais déposés. De tels agissements, un tel comportement sont contraires aux traditions de l'Assemblée.

Déjà, cette commission spéciale s'est quelque peu singularisée par son fonctionnement, puisque les demandes d'audition qui avaient été présentées par l'opposition ont été systématiquement repoussées. Voilà maintenant que, dans un degré supplémentaire d'escalade, sa majorité socialo-communiste, en la personne de son président, refuse que les auteurs des amendements soient entendus !

D'où ce rappel au règlement, par lequel j'entends protester contre un comportement particulièrement sectaire du président de la commission spéciale qui a pris sur lui — car, apparemment, les membres de la majorité de la commission spéciale étaient d'accord pour ces auditions — de refuser d'entendre les auteurs d'amendements qui n'appartiennent pas à la commission.

M. le président. Je suis saisi de deux autres demandes de rappel au règlement, par M. Madelin, d'une part, et par M. Toubon, d'autre part.

S'agit-il exactement du même sujet, monsieur Toulon ?

M. Jacques Toubon. Exactement le même, monsieur le président.

M. le président. Je ferai donc une réponse commune. La parole est à M. Alain Madelin.

M. Alain Madelin. Je suis membre de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur l'enseignement privé.

M. Raymond Forni. Et alors ?

M. Alain Madelin. Lorsque nous avons eu à examiner en fin de matinée le premier amendement déposé par M. François d'Aubert, amendement auquel était jointe, conformément à l'article 86, alinéa 5, du règlement, une demande d'audition, je me suis fait l'avocat de mon collègue.

Je dois dire qu'à ce moment la commission, y compris ceux de ses membres qui appartiennent au groupe socialiste, semblait favorable au respect de la tradition qui veut que la commission puisse entendre les auteurs d'amendements. Le rapporteur lui-même, M. Bernard Derosier, a déclaré qu'il n'y voyait aucun inconvénient et que nous pourrions entendre M. François d'Aubert à la reprise de la séance, à seize heures.

Or le président de la commission, M. Laignel, a fait une interprétation particulièrement intolérante de l'article 86, alinéa 5. Cet article disposant que : « L'auteur d'une proposition ou d'un amendement peut, s'il en fait la demande au président de la commission, être convoqué aux séances de la commission consacrées à l'examen de son texte ; il se retire au moment du vote », il en a conclu qu'il lui conférerait un pouvoir discrétionnaire.

Nous faisons de ces dispositions une toute autre interprétation et nous pensons qu'il y a vraisemblablement compétence liée du président de la commission : dès lors qu'une demande avait été présentée par l'un de nos collègues, il devait y avoir audition, d'autant que la tradition veut, semble-t-il, que les commissions entendent l'auteur d'une proposition et, le cas échéant, d'un amendement qui a demandé à s'expliquer.

Cela est si vrai que, comme l'a très justement souligné M. François d'Aubert, l'un de nos collègues, M. Juventin, a été entendu il y a quelques jours par la commission des lois en application de l'article 86, alinéa 5, du règlement. Nous demandons, pour le moins, que la commission spéciale se conforme à cette interprétation libérale, et non pas sectaire et intolérante, de notre règlement.

La demande de M. François d'Aubert d'être autorisé à défendre ses amendements devant la commission spéciale — et cet argument me paraît important — est d'autant plus justifiée que nous savons tous qu'il n'y aura pas de débat public en raison de l'application d'une disposition constitutionnelle qui écourtera la discussion. Notre collègue n'aura donc pas la possibilité de défendre publiquement ses amendements.

Cette seule circonstance de fait qui nous est, hélas ! imposée par un certain autoritarisme qui prévaut dans l'examen du projet de loi sur l'enseignement privé suffit à justifier la requête que je présente au nom de mon groupe et en mon nom personnel : je souhaiterais, monsieur le président, que vous demandiez à la conférence des présidents de réaffirmer l'interprétation libérale qu'il convient de faire de l'article 86, alinéa 5, du règlement. Un véritable débat sur un texte qui porte tant atteinte à la liberté de l'enseignement nécessite pour le moins que les auteurs d'amendements qui n'appartiennent pas à la commission spéciale puissent venir s'expliquer devant elle.

M. Edmond Alphandéry. Très bien !

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

M. Jacques Toubon. Je désire apporter un témoignage sur un précédent très récent concernant l'application de l'article 86 de notre règlement.

A l'occasion de l'examen par la commission des lois du projet de loi portant statut de la Polynésie française, notre collègue Jean Juventin, qui appartient à une autre commission permanente de l'Assemblée, a demandé et obtenu du président de la commission des lois, en application du règlement, d'abord la possibilité d'entendre M. le secrétaire d'Etat chargé des départements et des territoires d'outre-mer lorsqu'il a présenté le projet à la commission, puis, au cours des séances consacrées à l'examen du rapport et à la discussion des articles, celle de soutenir une vingtaine d'amendements qui ont ensuite été soumis au seul vote des membres de la commission.

En l'occurrence, la commission des lois, comme c'est d'ailleurs sa vocation, a fait de notre règlement une exacte application qui a permis à l'un de nos collègues directement intéressé de présenter ses propositions. Sur un sujet aussi difficile et aussi

brûlant pour la représentation nationale que la liberté de l'enseignement, une telle attitude devrait prévaloir au sein de la commission spéciale chargée d'examiner le projet du Gouvernement sans que cela constitue une licence ou une faveur dans l'application du règlement.

MM. Alain Madelin et François d'Aubert. Très bien !

M. Raymond Forni. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Forni, pour un rappel au règlement.

M. Raymond Forni. Monsieur le président, je crois devoir rappeler à certains de nos collègues de l'opposition les dispositions réglementaires qui nous régissent.

Si, en ma qualité de président de la commission des lois, je me suis cru autorisé à accéder à la demande de M. Juventin de participer aux travaux de cette commission, c'est, monsieur d'Aubert, monsieur Madelin et monsieur Toubon, pour une raison extrêmement simple, à savoir que M. Juventin n'appartient à aucun groupe et qu'il n'avait donc pas la possibilité, à l'occasion de la discussion du projet relatif au statut non pas de la Nouvelle-Calédonie, monsieur d'Aubert, mais de la Polynésie française, de changer de commission pour participer aux travaux de la commission des lois. (*Protestations sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. François d'Aubert. C'est ridicule !

M. Alain Madelin. Vous avez honte d'avoir été libéral ?

M. Raymond Forni. Je n'ai pas eu à procéder de la même façon en ce qui concerne M. Salmon, lui aussi député de la Polynésie française, puisqu'un membre de son groupe, M. Tiberi, a momentanément quitté la commission des lois pour lui permettre de participer à ses travaux.

En tant que président de la commission des lois, je considère qu'il était de mon devoir, dès lors qu'un parlementaire de la Polynésie française demandait à participer aux travaux de la commission sur un sujet qui l'intéresse directement...

M. Alain Madelin. Apparemment, on n'agit pas de la même façon avec les parlementaires de la Mayenne !

M. Raymond Forni. ... de lui permettre de le faire avec le maximum de facilité.

Par ailleurs, monsieur d'Aubert, je me permets de vous faire remarquer que si vous aviez l'intention de déposer des amendements devant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur l'enseignement privé et de les soutenir ensuite en séance publique, rien n'interdisait à votre groupe de vous désigner pour siéger dans cette commission !

Cela dit, après avoir subi pendant trois heures quarante-cinq minutes les discours incohérents de M. Madelin (*protestations sur les bancs de l'union pour la démocratie française*)...

M. Alain Madelin. Et de vos collègues !

M. Raymond Forni. ... et pendant plus de deux heures M. Millon, je considérais, comme M. Laignel, que cela suffisait...

M. François d'Aubert. De quoi vous vous mêlez, monsieur Forni ? Ce n'est pas votre commission !

M. le président. Un peu de calme, s'il vous plaît, mes chers collègues !

M. Raymond Forni. ... et que le coup que vous nous avez fait sur la presse en compagnie de certains de vos amis justifiait pleinement...

M. François d'Aubert. Le sectarisme de M. Laignel !

M. Raymond Forni. ... l'attitude de M. Laignel.

J'ajoute que, quelle que soit la terminologie que vous utilisez et qui me rappelle singulièrement celle qui était de mise à une certaine époque, notamment lorsque vous parlez de coalition socialo-communiste...

M. François d'Aubert. J'étais un peu optimiste !

M. Alain Madelin. Il n'y en a plus, c'est vrai !

M. Raymond Forni. ... et celles que soient votre volonté et celle de la coalition giscard-chiracienne...

M. Guy Ducloné. Giscard-chiracienne-Le Peniste !

M. Raymond Forni. ... vous n'arriverez pas à nous faire dévier de la voie que nous nous sommes tracée, dans le cadre d'une commission spéciale qui a été créée à la suite d'une décision de la majorité de l'Assemblée nationale.

Pour ma part, je me réjouis de la façon dont M. Laignel conduit les travaux de cette commission. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

M. Alain Madelin. Avec intolérance !

M. le président. Mes chers collègues, je vous ai entendus les uns et les autres. Je ferai évidemment part au bureau de l'Assemblée, en particulier à M. le président, des observations qui ont été formulées. Il n'appartient pas à la présidence de séance de trancher en la matière.

Cela étant, je dois tout de même rappeler aux auteurs des trois premiers rappels au règlement le libellé exact de l'alinéa 5 de l'article 86 : « L'auteur d'une proposition ou d'un amendement peut, s'il en fait la demande au président de la commission, être convoqué aux séances de la commission consacrées à l'examen de son texte ; il se retire au moment du vote ».

L'alinéa 5 paraît entraîner deux sortes de conséquences.

D'abord, le fait d'introduire une demande n'implique pas qu'elle soit automatiquement satisfaite, quelles que soient les interprétations qui ont pu être données jusqu'ici de cet alinéa. (Très bien ! sur les bancs des socialistes.)

M. Alain Madelin. Il existe une tradition libérale !

M. Pascal Clément. Absolument !

M. le président. Ensuite, l'idée même de convocation semble donner au seul président de la commission l'appréciation finale sur l'opportunité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

— 3 —

DETENTION PROVISOIRE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi tendant à renforcer les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire et d'exécution d'un mandat de justice (n^o 2070, 2105).

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

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. « Tout homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable par un jugement rendu conformément à la loi. Détenir un inculpé avant qu'il soit jugé, c'est donc attenter à la liberté d'un homme que la loi même présume innocent. La détention préventive doit en conséquence demeurer exceptionnelle. C'est ce qu'affirmait déjà l'article IX de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, reprise par la Constitution de 1958. Le code de procédure pénale entré en application en 1959 rappelle en écho en son article 137 : « La détention préventive est une mesure exceptionnelle. »

Voilà, mes chers collègues, ce qu'écrivait M. le professeur Robert Badinter dans *Le Monde* du 12 avril 1970. Quatorze ans après, maintenant garde des sceaux, et malgré deux textes législatifs intervenus entre-temps — la loi du 17 juillet 1970 et celle du 6 août 1975 — vous nous proposez, monsieur le ministre, de remettre sur le métier l'ouvrage, comme s'il était malaisé de doter la détention provisoire d'un régime juridique stable, comme si l'observation de la pratique décelait périodiquement malaises et divergences ou comme si cette pratique résistait aux prescriptions du droit.

On se demande si cette matière de la détention provisoire ne fait pas partie de celles qui sont comme des failles dans notre édifice juridique, où les conflits affleurent si violemment que le droit y est traversé de contradictions particulièrement fortes et qu'il y atteint difficilement une cohérence et une stabilité.

Les textes de 1970 et 1975 ont voulu affirmer le plus nettement possible le caractère provisoire de la détention avant jugement. Notons d'ailleurs qu'au sens courant du terme toute détention est provisoire, puisque même les réclusions à perpétuité ne répondent que très rarement à leur définition. Les prescriptions du droit positif permettent cependant de colorer dans deux sens ce terme de provisoire.

D'une part, la détention avant jugement doit être exceptionnelle, en matière correctionnelle tout au moins. Elle ne peut intervenir que si le contrôle judiciaire ne suffit pas à satisfaire aux nécessités énumérées par l'article 137 du code de procédure pénale, si la peine encourue égale au moins deux ans d'emprisonnement, et encore pour des motifs limitativement énumérés qu'il faut spécifier dans une ordonnance. S'il s'agit d'inculpés mineurs, il faut que la mise en détention apparaisse indispensable et que toute autre solution soit impossible. De plus, si ces mineurs ont moins de seize ans, la mise en détention n'est possible qu'en vue de rechercher un placement.

D'autre part, une série de butoirs traduit le souci que cette détention soit, dans tous les cas, brève. Une loi du 7 février 1933 avait imaginé un renouvellement mensuel, sous le contrôle d'une chambre du conseil à juge unique. Puis, une loi du 25 mars 1935 avait prévu qu'au-delà d'un seul renouvellement

mensuel, il reviendrait à la chambre de mise en accusation de se prononcer, jusqu'à ce qu'un décret-loi du 18 novembre 1939 revienne à la solution antérieure au motif que la possibilité d'appel suffisait largement.

Le code de procédure pénale, promulgué le 2 mars 1959, obligeait le juge d'instruction à des renouvellements bimestriels, que l'ordonnance du 4 juin 1980 rendit quadrimestriels. C'est le système consacré actuellement par l'article 145 du code de procédure pénale, encore que le juge d'instruction ne peut renouveler la détention qu'une seule fois et pour deux mois si l'inculpé n'encourt pas plus de cinq années d'emprisonnement et s'il n'a pas été condamné antérieurement à une peine d'emprisonnement ferme excédant trois mois. Enfin, pour les mineurs de seize ans, la durée possible de la détention provisoire en attente d'un placement ne peut excéder dix jours.

La renaissance de l'interrogation sur la détention provisoire résulte certainement d'un divorce, qui semble extrême, entre les dispositions législatives envisageant une brève détention exceptionnelle et les indicateurs de la pratique. En effet, la part des détenus provisoires dans l'ensemble des personnes incarcérées est passée de 37,5 p. 100 en 1970 à 50,56 p. 100 au 1^{er} janvier 1983. Entre ces deux dates, le pourcentage n'a cessé de croître. Quant au nombre des détenus provisoires, il est passé de 10 849 au 1^{er} janvier 1970 à 20 084 au 1^{er} janvier 1984, sur un total de 38 634 personnes incarcérées à cette dernière date.

M. Pierre-Charles Krieg. Cela fait 53 p. 100 !

M. Guy Ducloné. Vous calculez bien !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Une analyse globale se fondant sur ces seuls chiffres serait cependant insuffisante, car la détention provisoire peut intervenir à différentes phases de la procédure pénale. On constate ainsi qu'au 1^{er} janvier 1984 les détentions provisoires ordonnées lors de l'instruction préparatoire, seules concernées par le projet de loi représentent 70,3 p. 100 du total, tandis que 12,3 p. 100 des détentions provisoires affectent des personnes déjà condamnées, en instance d'appel ou de pourvoi en cassation, et que 2,9 p. 100 interviennent dans le cadre de la procédure d'urgence.

Si l'on complète cette étude de « stocks » par une analyse des « flux » faisant apparaître le nombre de personnes ayant été incarcérées au cours d'une année déterminée aux différents stades de la procédure, on s'aperçoit que la part des détentions ordonnées dans le cadre de l'instruction préparatoire reste prépondérante — entre deux tiers et trois quarts des mises en détention — et que, parmi celles-ci, le juge d'instruction joue un rôle essentiel, celui du juge des enfants ou de la chambre d'accusation n'étant que marginal.

Par ailleurs, outre l'augmentation du nombre des détentions provisoires, l'évolution depuis les années 60 fait apparaître un allongement de leur durée. Selon des études conduites par la chancellerie, la durée moyenne, estimée à 2,3 mois en 1969, serait passée, en 1983, à 3,2 mois. Encore ce chiffre concerne-t-il toutes les détentions provisoires, y compris celles, très brèves, ordonnées dans le cadre d'une procédure d'urgence. Par conséquent, la durée moyenne de celles qui sont ordonnées par le juge d'instruction est certainement plus longue.

Pourquoi ce divorce entre les textes législatifs et la pratique judiciaire ?

En ce qui concerne la durée, on peut y voir plusieurs causes.

D'abord, un ralentissement très net des procédures d'instruction a été constaté depuis le XIX^e siècle. Il est vraisemblablement dû à la surcharge de certains cabinets, à la plus grande complexité de certaines affaires, à la lenteur des expertises et des commissions rogatoires demandées par le juge d'instruction à la police.

Ensuite, le délai d'audience devant le tribunal est actuellement de deux mois et il est malheureusement apparu impossible de le raccourcir. Il faut noter à cet égard que 13,9 p. 100 des détenus provisoires, au 1^{er} janvier 1984, étaient en attente d'un jugement alors que l'instruction était terminée.

Enfin, la durée de la procédure devant la cour d'appel et devant la chambre criminelle de la Cour de cassation a également pour conséquence que presque 13 p. 100 des détenus provisoires au 1^{er} janvier 1984 sont en attente d'une décision rendue par l'une de ces juridictions.

Pourquoi ce divorce entre le droit et la pratique en ce qui concerne la fréquence des détentions provisoires ?

Examinons les motifs qui fondent la décision du juge d'instruction.

Dans 60 p. 100 des cas, le placement en détention provisoire est ordonné parce que le prévenu ne présente pas de garanties de représentation, dans 58 p. 100 des cas, il l'est en raison de la gravité des faits et, dans 48 p. 100 des cas, en raison de la nécessité pour le juge de garantir la présence de l'inculpé pour mener à bien au moins le début de sa procédure d'information.

Si l'on combine ces différents motifs avec les catégories d'infractions pour lesquelles les détenus provisoires sont incupés et avec les caractéristiques personnelles des détenus, on s'aperçoit que tout se passe comme si la détention provisoire répondait en fait à deux ordres de motifs. Tantôt il s'agit d'une infraction comportant une violence contre les personnes, qui peut aller de l'arrachage du sac à main au meurtre, et la détention provisoire se fonde sur la gravité attribuée à l'infraction. Tantôt il s'agit d'une infraction plus banale, moins grave, mais le prévenu appartient à cette population flottante, dénuée de garanties de représentation, que l'on continue à placer en détention provisoire même si la loi n'y oblige pas officiellement, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas français, ceux qui n'ont pas de domicile fixe ou qui occupent seulement un logement douteux, meublé ou hôtel, ceux qui ne vivent pas en famille ou qui sont célibataires, ceux qui sont dénués de profession ou quasiment et, de surcroît, se trouvent sans emploi. Dans la période actuelle, on voit très bien quelle population est ainsi décrite.

Une telle situation justifie pleinement, monsieur le garde des sceaux, la politique active de prévention que vous conduisez depuis que vous êtes installé place Vendôme. Cette politique doit notamment permettre de développer les possibilités d'hébergement en milieu ouvert et donc de proposer aux juges d'instruction des alternatives réelles et crédibles à la détention. Dans les villes où ces expériences ont été conduites, notamment à Rouen et à Bordeaux, les juges d'instruction sont parvenus à réduire sensiblement le nombre des détentions provisoires.

Une telle situation justifie également le développement de structures permettant d'effectuer des enquêtes rapides, afin que le juge d'instruction soit en mesure de connaître ou de cerner les garanties éventuelles que peut présenter l'inculpé qui lui est déféré.

Si l'on s'attache maintenant à déterminer quelles incriminations donnent lieu à détention provisoire, il ressort d'une étude effectuée en février 1983 par l'administration pénitentiaire que 92 p. 100 des placements en détention sont relatifs à des affaires correctionnelles et 8 p. 100 à des affaires criminelles. Parmi les premières, environ la moitié des mises en détention sont décidées à l'encontre de personnes inculpées de vol; les autres infractions entraînant le plus souvent la détention provisoire concernent les violations de la législation des stupéfiants, les coups et blessures volontaires et les atteintes à la réglementation sur les étrangers — toujours la notion de domicile fixe.

Notons enfin que le nombre des mises en détention provisoire avoisine la moitié de celui des inculpations et que la durée moyenne de la détention provisoire excède la moitié de celle de la peine d'emprisonnement.

Dans ces conditions, la détention provisoire apparaît sinon comme une sanction autonome, du moins comme la solution la plus aisée à mettre en œuvre à l'égard de délinquants qu'il n'est pas possible de juger rapidement. L'affaire étant trop compliquée ou impliquant de multiples inculpés, on met en œuvre une solution qui tient compte, tout de suite, des lenteurs supposées de l'instruction.

Cette fonction de « peine par anticipation » remplie par la détention avant jugement, vous l'aviez dénoncée, monsieur le garde des sceaux, dans l'article que j'ai cité tout à l'heure :

« Ainsi, dans la réalité, le jugement rendu à l'audience par les magistrats du siège est précédé d'un véritable « pré-jugement » rendu au cours de l'information par le juge d'instruction, le plus souvent en accord avec le parquet. Dès le début de l'instruction, juge d'instruction et parquet apprécient souverainement, d'une part, la gravité des faits et, d'autre part, l'importance des charges ou plutôt les probabilités d'une condamnation de l'inculpé à une peine d'emprisonnement ferme. C'est en fonction de cette appréciation de l'issue finale du procès, beaucoup plus que des craintes de voir l'inculpé se soustraire à la justice ou en contrarier le cours, qu'il est décidé de la mise en détention préventive de l'inculpé. »

J'ajoute que ce caractère de pré-jugement est amplifié par les interactions qui existent nécessairement entre la phase policière et la phase judiciaire de la procédure pénale. Il semble en effet que le placement en détention provisoire soit le plus souvent lié à la décision prise antérieurement par la police de présenter la personne arrêtée en état de garde à vue. Il est donc souhaitable que les parquets acquièrent une maîtrise totale sur l'activité de la police judiciaire et principalement sur les décisions de défèrement. Cette remarque rend d'autant plus urgent un débat sur la doctrine d'emploi de la police dans la ligne des conclusions du rapport Belorgey.

Devant une telle situation, devant un tel dysfonctionnement et devant de telles aberrations dans la pratique, on comprend que tout le monde s'accorde pour accepter ce projet de loi.

Il tend en effet à renforcer les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire et d'exécution d'un mandat de justice. Il a donc pour objet d'assurer une meilleure garantie du droit des inculpés au cours des deux phases de la procédure pénale qui mettent en cause la liberté individuelle de personnes présumées innocentes. Il vise ainsi, de manière subsidiaire, à limiter le nombre et la durée des détentions provisoires ordonnées avant jugement. Enfin, il introduit un début de bouleversement dans la procédure pénale puisque, dès le début de l'instruction, il place à égalité le ministère public et la défense, ce qui devrait notablement modifier la pratique judiciaire dans les années à venir.

Je me propose maintenant d'examiner l'économie générale du projet de loi. Je le ferai rapidement en renvoyant à mon rapport écrit ceux qui souhaiteraient plus de précisions.

Et d'abord, en quoi consiste la réforme du placement initial en détention provisoire ? Le projet de loi ne met pas en œuvre, comme certains ont cru devoir le dire ou l'écrire, une réforme globale du régime de la détention provisoire, mais modifie sensiblement les règles relatives au placement initial en détention dans le cadre de l'instruction préparatoire. Encore convient-il de préciser que les conditions de droit et de fait d'application de la détention provisoire en matière correctionnelle, fixées par l'article 144 du code de procédure pénale, demeurent inchangées.

L'innovation essentielle du projet est de poser comme principe qu'aucune décision de placement en détention provisoire ne pourra être prise dans le cadre de l'instruction, sans qu'ait eu lieu préalablement un débat contradictoire permettant à l'inculpé, à son conseil, s'il en a un, et au représentant du ministère public de présenter leurs observations. A l'issue de ce débat, le juge d'instruction statuera en connaissance de cause.

Selon la commission des lois et son rapporteur, l'exigence de ce débat contradictoire est pleinement justifiée, s'agissant d'une mesure privative de liberté, prescrite en outre à l'égard d'un inculpé qui bénéficie de la présomption d'innocence.

C'est pourquoi ce débat est prévu en toute matière — criminelle comme correctionnelle — et doit être organisé chaque fois que le magistrat instructeur envisage de placer l'inculpé en détention. A cet égard, la procédure laisse au seul juge d'instruction l'initiative de la détention provisoire, aucun débat n'étant prévu si, n'envisageant pas une mise en détention, il décide de laisser l'inculpé en liberté.

L'organisation d'un débat réellement contradictoire dans le cabinet du juge d'instruction suppose naturellement que la défense de l'inculpé soit assurée dans de bonnes conditions. La contribution des avocats et du barreau sera donc essentielle à la mise en œuvre et au succès de cette réforme. A cet égard, le projet de loi dispose que le juge d'instruction devra informer l'inculpé qu'il a droit à l'assistance de l'avocat de son choix, ou commis d'office, et que le conseil pourra consulter sur-le-champ le dossier et communiquer librement avec son client.

Il importerait, monsieur le garde des sceaux, de préciser par circulaire la nécessité de prévoir, dans les palais de justice, des locaux spécialement aménagés à cet effet. Il paraît en effet impossible que l'avocat communique avec son client en présence de gardes, par exemple. Par ailleurs, le juge d'instruction devra permettre aux avocats de consulter librement le dossier et, si possible, leur en fournir une copie.

S'agissant des demandes de commission d'office, il conviendra bien entendu que le barreau organise des permanences — qui, d'ailleurs, existent déjà pour les procédures d'urgence ou devant le tribunal pour enfants — afin d'assurer dans tous les cas la défense des inculpés qui le demanderaient à l'occasion des audiences de cabinet à l'issue desquelles le juge d'instruction pourra décider le placement en détention provisoire. Le projet de loi ne rend pas obligatoire l'assistance de l'inculpé par un avocat lors du débat contradictoire ; il laisse donc à l'intéressé le soin d'apprécier ses intérêts et lui donne la faculté de renoncer au bénéfice d'un conseil. On peut toutefois se demander si la présence d'un conseil ne garantit pas, dans certains cas, le caractère contradictoire du débat, étant donné que, de son côté, le procureur de la République sera toujours présent. C'est pourquoi le rapporteur souhaite que, dans la pratique, l'inculpé soit toujours assisté d'un conseil.

Par ailleurs, il faut soulever le problème de l'indemnisation éventuelle des avocats commis d'office qui assisteront l'inculpé : ce sera pour eux une lourde tâche. Certes, la question n'est pas évoquée dans le projet de loi et il est vrai que la loi du 31 décembre 1982, applicable en la matière, renvoie à un décret d'application la fixation du montant des indemnités suivant la nature et la valeur relative des tâches incombant aux avocats. A la suite du vote de ce texte, il conviendra donc de modifier ledit décret afin d'y faire figurer cette nouvelle application de la commission d'office.

Pour des raisons pratiques ou tenant à l'organisation d'une défense efficace de l'inculpé, le projet de loi prévoit en outre que, dans deux hypothèses, le juge d'instruction devra surseoir à statuer sur le placement en détention et renvoyer le débat : lorsque l'inculpé ne pourra être assisté immédiatement par un avocat alors qu'il l'aura demandé et lorsque lui-même ou son conseil demandera un délai pour présenter sa défense.

Il est clair que l'institution de ce débat contradictoire différé pose un problème, dans la mesure où le projet dispose que le juge pourra alors prescrire l'incarcération provisoire de l'inculpé pour une durée ne pouvant excéder cinq jours, la décision sur la détention devant être prise dans ce délai. Il y a donc là création d'une nouvelle situation de droit qui ne peut être justifiée que par la nécessité d'organiser une défense efficace de l'inculpé. C'est dans ce sens que l'ont compris le rapporteur et la commission des lois.

En résumé, les dispositions du projet de loi concernant la détention provisoire visent à assurer une meilleure garantie des droits de l'inculpé au moment où une décision essentielle va être prise à son égard. On sait le poids de cette décision en ce qui concerne le quantum de la peine qui sera éventuellement prononcée par ce tribunal, selon que l'inculpé qui comparait devant le tribunal est ou non en détention provisoire à ce moment-là.

Il serait hasardeux d'attendre de ces dispositions une diminution importante du nombre des détentions provisoires ; les mesures envisagées peuvent cependant présenter un grand intérêt en ce qui concerne les inculpés qui se trouvent incarcérés faute de garanties de représentation et qui, dans le délai éventuel de cinq jours qu'ils auront demandé, pourront présenter au juge des pièces tendant à garantir leur représentation. Ainsi le juge pourra-t-il être conduit dans un plus grand nombre de cas à ne pas les placer en détention.

Ce projet de loi pourrait être l'amorce d'une réforme de plus grande ampleur de l'instruction préparatoire. A cet égard, sans remettre en cause l'objet du texte qui nous est soumis, la commission des lois a souhaité le compléter par deux amendements qui lui sont apparus significatifs.

Le premier consiste à supprimer l'effet suspensif de l'appel du parquet contre les ordonnances de mise en liberté rendues par le juge d'instruction dans le cours de la procédure d'instruction. Cet effet suspensif est la cause de l'allongement de nombreuses procédures. La chambre d'accusation statue, en effet, dans un délai d'un mois.

Or on doit noter que dans le nouveau régime de placement initial en détention provisoire tel qu'il résultera du texte sur lequel nous allons nous prononcer, mes chers collègues, la décision de maintien en liberté de l'inculpé, prise à l'expiration du délai de cinq jours ou immédiatement sera exécutoire sans délai, l'appel du parquet n'étant pas suspensif, alors qu'actuellement l'appel du parquet contre une décision de mise en liberté prise lors d'une nouvelle comparution, en application de l'article 135-1 du code de procédure pénale a un effet suspensif.

La suppression de l'effet suspensif de l'appel du parquet pendant l'instruction s'inscrirait en outre dans le prolongement logique de décisions prises récemment par le Parlement puisque, en application de la loi du 10 juin 1983, la décision de mise en liberté rendue par le tribunal correctionnel avant jugement au fond est immédiatement exécutoire nonobstant appel du parquet.

Le second amendement vise à poser comme principe qu'aucune détention provisoire ne peut durer plus d'un an en matière correctionnelle. A l'expiration de ce délai, si le juge d'instruction, à titre tout à fait exceptionnel, estime nécessaire de maintenir l'inculpé en détention, il devra suivre la procédure définie par le projet de loi pour le placement initial en détention, c'est-à-dire organiser un débat contradictoire et rendre une ordonnance qui maintiendra éventuellement l'inculpé en détention provisoire.

Enfin, il faut souligner que le projet de loi ne modifie pas le régime de la détention provisoire des mineurs. Certes, les dispositions relatives au débat contradictoire seront applicables pour le placement initial de mineurs en détention, qu'il soit décidé par le juge d'instruction ou par le juge des enfants. Mais aucune mesure n'est prévue pour réduire, voire pour supprimer, dans certains cas, les possibilités de mettre en détention les mineurs, et notamment ceux ayant moins de seize ans.

La commission des lois, qui m'a suivi sur ce point, vous demande, monsieur le garde des sceaux, de présenter rapidement au Parlement un projet de loi portant réforme de l'ordonnance de 1945. Votre ministère a entrepris des études à cet égard. Une mission avait été confiée à notre collègue M. Menga et

une commission a été réunie sous la présidence de M. Pierre Marlaguet, premier président de cour d'appel. Nous sommes impatients de connaître les résultats des travaux de la chancellerie sur ce point.

La première partie du projet de loi concerne l'exécution des mandats d'amener et des mandats d'arrêt.

Le mandat de justice est l'acte par lequel le juge d'instruction ordonne la comparution ou même la mise en détention d'un individu soupçonné du crime ou du délit sur lequel il est habilité à informer. Il existe quatre sortes de mandats : le mandat de comparution, qui met l'inculpé en demeure de se présenter devant le juge à une heure et une date indiquées, n'a qu'un faible caractère coercitif : il suffit d'être un habitué des palais de justice pour s'en convaincre ; le mandat d'amener, qui est un ordre donné par le juge à la force publique de conduire l'inculpé devant lui et qui permet donc d'arrêter l'inculpé et de le contraindre par la force ; le mandat de dépôt, qui est l'ordre donné par le juge au surveillant-chef de la maison d'arrêt de recevoir et de détenir l'inculpé et qui suppose que ce dernier soit déjà mis à la disposition du juge d'instruction ; enfin, le mandat d'arrêt, qui est l'ordre donné à la force publique de rechercher l'inculpé et de le conduire à la maison d'arrêt où il sera reçu et détenu, et qui combine les effets du mandat d'amener et du mandat de dépôt.

En raison des atteintes à la liberté individuelle qui peuvent résulter de l'exécution des mandats, la loi en a minutieusement réglementé la forme et l'emploi, sans toutefois harmoniser les règles relatives à l'incarcération d'un inculpé selon qu'il est arrêté en application d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt : ainsi, le délai d'interrogatoire est-il de vingt-quatre heures pour les mandats d'amener et de quarante-huit heures pour les mandats d'arrêt. Le projet de loi procède en ce domaine à une unification tout à fait bienvenue des règles applicables.

Mais l'objet principal du projet est de fixer de stricts délais de transfèrement des inculpés arrêtés à une certaine distance — plus de 200 kilomètres — du siège du juge d'instruction. Actuellement, la loi fixe des délais concernant l'incarcération de l'inculpé objet d'un mandat, mais ces délais n'englobent pas ceux afférents à l'arrestation puis au transfèrement de l'inculpé et à sa conduite à la maison d'arrêt et devant le juge d'instruction. Or, pendant toute cette période, l'inculpé, s'il n'a pas été détenu au sens strict, a néanmoins été privé de liberté.

C'est pourquoi le projet de loi qui vous est soumis précise que les inculpés recherchés en vertu d'un mandat d'amener ou d'arrêt et arrêtés à plus de 200 kilomètres du siège du juge d'instruction mandant devront être conduits devant ce dernier dans un délai de trois jours, ce délai étant porté à cinq jours en cas de transfèrement d'un département d'outre-mer vers un autre département ou de France métropolitaine vers un département d'outre-mer.

Le non-respect de ces délais entraînera, sauf circonstances insurmontables, dit le texte, la mise en liberté d'office de l'inculpé.

Enfin, la privation de liberté résultant de l'exécution d'un mandat d'amener ou d'arrêt sera, le cas échéant, imputée sur la durée de la peine qui sera finalement prononcée par le tribunal lorsque l'inculpé sera condamné.

Telles sont, mes chers collègues, les grandes lignes du texte qui nous est aujourd'hui soumis. Ce texte entre certainement dans le cadre de la politique d'élargissement du champ des libertés publiques et prévues menées par le Gouvernement depuis 1981 et notamment par vous-même, monsieur le garde des sceaux, à la tête du ministère de la justice.

Le rapporteur doit vous signaler, mes chers collègues, que les différentes organisations professionnelles de magistrats et d'avocats qu'il a consultées sur ce texte n'ont pu qu'être d'accord sur son principe...

M. Emmanuel Aubert. Ce n'est pas vrai !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. ... même si elles ont fait quelques observations sur son application ou sur tel ou tel détail.

Au surplus, j'ai pu également vérifier que l'ensemble du barreau, comme l'ensemble des magistrats, étaient prêts, au prix d'efforts, certes importants, à faire en sorte que ce texte soit appliqué tout à fait loyalement.

C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, compte tenu de l'importance de ce texte dans notre droit positif actuel, nous souhaiterions que vous nous indiquiez, à l'occasion du prochain budget que vous nous présenterez, quelles mesures de redéploiement vous envisagez pour permettre au magistrat instructeur et au parquet d'appliquer ce texte, notamment dans les très grandes et les très petites juridictions, où se poseront certainement les problèmes les plus importants.

Sous réserve des observations que je viens de présenter et des amendements qui seront examinés au cours du débat, votre commission des lois vous demande, mes chers collègues, de bien vouloir adopter le projet de texte que nous examinons. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés. L'excellent rapport de M. Jean-Pierre Michel me permet d'aller plus directement à mon propos.

Le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant l'Assemblée nationale procède de la même inspiration que celle qui a marqué les grandes réformes pénales votées par le Parlement, c'est-à-dire par vous-mêmes et par le Sénat, depuis le début de la législature.

Cette inspiration, j'ai souvent eu l'occasion de la rappeler devant l'Assemblée nationale : la justice française ne saurait être elle-même que si elle apparaît comme un modèle de liberté.

Abolition de la peine de mort, suppression des juridictions d'exception, disparition des dispositions pénales d'exception, renforcement des droits de la défense, accroissement des droits des victimes, toutes ces mesures relèvent de la même volonté : faire en sorte que la justice française soit exemplaire dans le domaine des libertés judiciaires.

Au-delà de nos frontières, l'écho de ces grandes réformes a été plus grand que ne l'ont souvent perçu, à la faveur du tumulte entretenu, un grand nombre de nos concitoyens. En juillet 1983, le comité des experts des droits de l'homme des Nations unies a salué avec admiration les progrès réalisés dans la législation pénale française et les a donnés en exemple aux autres pays. J'y vois, pour ma part, un hommage rendu au Parlement français.

Aujourd'hui, c'est le même esprit qui nous conduit à proposer à l'Assemblée un projet dont M. le rapporteur vous a précisé les grandes lignes, projet qui tend à renforcer les garanties individuelles dans deux domaines de la procédure pénale : la décision de placement en détention provisoire, point essentiel, et l'exécution des mandats du juge d'instruction, domaine moins important, ignoré jusqu'à présent mais significatif de l'état actuel de notre droit.

S'agissant du placement en détention provisoire, pourquoi fallait-il une intervention législative ? Parce que nous nous trouvons là dans une situation singulière. Voilà une décision qui est peut-être la plus importante en matière de liberté individuelle dans le cours du procès pénal, et pas seulement au regard des principes. C'est vrai que le placement en détention provisoire constitue l'exception la plus saisissante à la présomption d'innocence. Mais au-delà de cette considération juridique, quelle que soit son importance, comment ne pas mesurer que la décision de mise en détention provisoire est toujours lourde de conséquences.

Conséquences humaines, parce que celui qui a été incarcéré est inévitablement stigmatisé, aux yeux de son entourage, comme étant celui qui sort de prison.

Conséquences familiales par la rupture des liens de l'inculpé avec les siens qu'entraîne inmanquablement la détention provisoire.

Conséquences sociales, aussi, lorsqu'il s'agit d'un inculpé qui risque, du fait de la détention provisoire, de perdre son emploi.

Conséquences judiciaires enfin, que les familiers de la vie des tribunaux connaissent bien et qu'évoquait tout à l'heure M. le rapporteur. La décision du tribunal sera bien souvent orientée par le fait que le prévenu se présente devant lui en état de détention provisoire ou, au contraire, libre. A ce propos, vous avez parlé, monsieur le rapporteur, de préjugement. C'est en effet exact.

Nous nous trouvons donc dans une situation paradoxale. Voici une décision qui est essentielle par ses conséquences, et cette décision, si lourde d'effets, est prise dans des conditions qui offrent sans doute moins de garanties que la plupart de celles qui interviennent dans le cadre du procès pénal.

Il y a là comme un paradoxe, dont il est difficile de trouver l'explication ailleurs que dans la longue tradition inquisitoriale de notre procédure d'instruction. On a parfois — et Bernanos fut le premier — comparé notre justice avec une cathédrale ; l'image est belle. Il est vrai, en tout cas, que l'institution judiciaire a sa sensibilité comme enracinée dans le passé. Et quand on considère l'évolution de notre justice, on est frappé par cette pesanteur.

Le code d'instruction criminelle a fait du juge d'instruction le successeur du lieutenant criminel du roi.

M. Michel Debré. N'exagérons rien !

M. le garde des sceaux. La détention est quasiment la règle. Il faut attendre 1865 pour que des limitations intéressantes interviennent et que le pouvoir des magistrats instructeurs d'accorder la liberté soit accrue.

En vérité, c'est immédiatement avant la guerre, dans la décennie qui la précède, que le législateur prend des dispositions d'inspiration réellement libérale : lois de 1933 et de 1935. La réforme ne survit pas. C'est la guerre. En novembre 1939, on en revient, singulièrement, à l'état de droit qui est sensiblement le même depuis Napoléon 1^{er}, avec le tempérament de l'empire libéral de 1865.

On en restera là, à des détails près, jusqu'au code de procédure pénale de 1958. Là, heureusement, le principe est fortement affirmé du caractère exceptionnel de la détention. Quelques dispositions sont prises à cet effet, mais il demeure que la pratique est constante et que la sensibilité judiciaire demeure inchangée. Après les péripéties et les drames historiques que l'on connaît, avec leurs conséquences judiciaires, il faudra attendre la décennie qui précède celle de 1970 pour que l'on entreprenne de modifier cet état de droit sur lequel pèse si lourd le poids du passé.

La première réforme, celle du 17 juillet 1970, est importante à plusieurs égards.

D'abord — et le langage a toujours une grande importance dans l'institution judiciaire — en procédant à un changement symbolique. C'est la détention, et non plus la liberté, qui devient provisoire. Il est aisé de voir que cette modification n'est pas entrée dans la langue courante puisqu'on parle toujours de « liberté provisoire » alors que cette notion a disparu depuis 1970.

Il était prévu des renouvellements successifs dans le cadre du déroulement de la détention provisoire en même temps qu'était affirmée l'obligation de motiver pour le magistrat instructeur.

Enfin — et il faut lui rendre hommage car il ouvrait une voie nouvelle — le législateur de 1970 a introduit le contrôle judiciaire, sur lequel on comptait pour réduire le taux de détention provisoire. Cette innovation heureuse n'était pas originale au regard du droit de pays proches. Elle n'a cependant pas produit les résultats attendus. Au fond, le contrôle judiciaire a plus servi dans le cadre de la liberté que dans celui de la détention : on l'a plus volontiers utilisé pour tempérer la liberté laissée à l'inculpé que pour réduire le nombre des détentions provisoires.

Cela tient sans doute à l'insuffisance des moyens offerts aux magistrats instructeurs. Quoi qu'il en soit, après une certaine récession de la courbe des détentions provisoires entre 1970 et 1972, l'inflation a repris dans ce domaine et, en 1975, le législateur a de nouveau essayé de porter remède à cette situation.

La loi de 1975, cela a été rappelé, a limité, pour les délinquants qui n'ont pas la « qualité » de récidiviste, la détention provisoire à une durée maximale de six mois dans les affaires correctionnelles ; elle a également introduit l'avocat dans le cabinet d'instruction au moment où le juge fait comparaître l'inculpé et décide de le placer en détention provisoire.

La loi n'a pas réussi. Pour quiconque s'interroge sur les raisons de cet échec, il est clair qu'il tient à deux causes.

Tout d'abord, le renvoi à cinq jours au cas où la décision avait été prise en l'absence de l'avocat était illusoire dans la mesure où le juge avait pris sa décision initiale après étude approfondie du dossier et en motivant sa décision. Celle-ci prise, il n'y avait aucune raison de la remettre en cause cinq jours plus tard. En réalité, le « débat intérieur » avait déjà eu lieu et la défense n'a donc pas utilisé cette possibilité, comme elle aurait pu le faire. Ainsi, dans la pratique, on n'est revenu sur la décision initiale que dans 0,8 p. 100 des cas : c'est dire qu'à cet égard la loi avait échoué.

La deuxième cause, probablement la plus décisive, est celle qui nous a conduit à vous soumettre le présent projet de loi. La possibilité d'une présence de l'avocat ne peut se confondre avec la garantie judiciaire fondamentale — essence même de la procédure accusatoire — que représente l'*habeas corpus*, c'est-à-dire le débat contradictoire entre celui qui doit prendre la décision, en l'occurrence le juge d'instruction, et la défense. Seul ce débat contradictoire est de nature à éclairer complètement celui qui a la responsabilité de prendre la décision, grâce à l'échange des arguments et à la discussion. C'est dans ce débat contradictoire que réside la garantie essentielle

de l'*habeas corpus* et c'est la raison pour laquelle nous demandons à l'Assemblée d'introduire cette réforme au moment de la décision de placement en détention provisoire dans le cadre de l'instruction préparatoire.

M. le rapporteur a évoqué les grandes phases du déroulement du débat contradictoire. Il faut que le caractère accusatoire soit assuré. Le magistrat instructeur, lorsqu'il envisagera le placement en détention provisoire, devra d'abord informer l'inculpé qu'il a droit à l'assistance d'un conseil, que celui-ci soit désigné par lui ou commis d'office. Il faut aussi que l'avocat, avisé sans délai, puisse consulter sur le champ le dossier et communiquer librement avec son client.

Dès ce moment peut se tenir l'audience de cabinet, dont il est aisé d'imaginer le déroulement. Il s'agira d'une audience simple au cours de laquelle les observations nécessaires seront échangées. Le ministère public et la défense pourront tour à tour faire valoir devant le magistrat les arguments à l'appui de leurs positions réciproques.

Certains se sont demandé si l'on ne manifestait pas ainsi, par rapport à l'état de choses existant, une sorte de défiance à l'égard du magistrat instructeur. Je récusé formellement cette assertion. D'abord parce que l'association des juges d'instruction, que j'ai longuement consultée, m'a fait savoir qu'elle était tout à fait favorable au principe du projet. Ensuite parce que ce débat marque mieux la nature de la fonction de juge d'instruction ; c'est un magistrat du siège qui prend des décisions, et non pas seulement un magistrat qui conduit une information. Or tout magistrat, lorsqu'il prend une décision, souhaite être éclairé par un débat contradictoire.

Sans doute le parquet devra-t-il consentir un effort supplémentaire. Mais les magistrats qui le composent savent que leur mission première est, en vertu de la Constitution, la défense des libertés individuelles. Ils seront donc toujours disposés à soutenir les efforts tendant à faire progresser les libertés.

Il demeure qu'une part très importante du succès de cette réforme, il demeure que le progrès effectif des libertés et des droits de la défense permis par cette avancée de notre droit repose sur le concours des barreaux. Je tiens à préciser que les organisations professionnelles des barreaux se sont unanimement ralliées à ce projet de réforme. L'Assemblée est consciente que cette réforme essentielle exigera des barreaux une manifestation supplémentaire de dévouement. J'indique que la chancellerie prendra toutes les mesures nécessaires pour faciliter cette défense d'urgence dont l'importance est fondamentale.

Il est infiniment souhaitable qu'un avocat soit présent lors de la première comparution. Grâce aux permanences, il est certain que l'assistance d'un avocat sera toujours possible pour l'inculpé qui le réclamera. Les principes fondamentaux de la libre défense ne permettraient pas d'imposer l'assistance d'un conseil. En effet, dans une société de liberté, le droit à l'assistance d'un avocat ne peut se confondre avec l'obligation d'avoir un avocat.

Celui qui aura choisi son avocat et, en l'absence de celui-ci, ne vaudra pas en avoir un autre, se trouvera seul devant le magistrat instructeur. Il est prévu que le débat contradictoire sera alors renvoyé — le délai ne pouvant excéder cinq jours — afin qu'il puisse se dérouler dans les meilleures conditions. L'inculpé sera, dans tous les cas où il le voudra, assisté de son avocat ou d'un avocat qui aura été commis d'office.

Il nous fallait éviter l'écueil possible d'une décision sur la détention prise par le juge d'instruction avant que le débat contradictoire ait eu lieu. En cas de renvoi, qui devra demeurer rare, sinon exceptionnel, le magistrat instructeur se contentera de prendre une décision motivée au regard des circonstances qui ont conduit à différer le débat, mais non une décision de placement en détention, cette dernière pratique ayant constitué, on le sait, l'une des raisons de l'échec des dispositions de l'article 135-1 du code de procédure pénale actuel.

Cette audience contradictoire, cette audience d'*« habeas corpus »* qui donnera lieu à un débat, a été approuvée dans son principe, presque unanimement, par les organisations professionnelles de magistrats et d'avocats. Pas unanimement, monsieur le rapporteur ; une seule organisation s'y est opposée.

Au-delà des modalités de mise en œuvre de cette réforme, se pose évidemment la question des moyens. J'ai déjà indiqué à plusieurs reprises à l'Assemblée nationale que je n'imposerais, en aucun cas, à l'institution judiciaire une réforme dont les moyens ne lui seraient pas fournis. Vous savez que, pour tenir compte de l'accroissement des tâches que représente ce nécessaire progrès des libertés judiciaires, j'ai renoncé, afin d'accroître les moyens disponibles sur ce terrain essentiel, à la mixité des chambres des tribunaux de commerce qui traitent des entreprises en difficulté.

J'indique à l'Assemblée que nous pourrions en priorité les postes de magistrats instructeurs et que d'ici à la fin du semestre, c'est-à-dire avant le 1^{er} juillet 1984, les vacances de postes à l'instruction seront résorbées dans leur quasi-totalité.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. le garde des sceaux. Sur 544 postes de magistrats instructeurs, il n'y en aura plus que 26 vacants au 1^{er} juillet 1984. Dois-je rappeler que, lorsque je suis arrivé à la chancellerie, 11 p. 100 environ des effectifs de magistrats faisaient défaut ?

Je souligne en outre à une ou deux unités près, que tous les postes de magistrats instructeurs seront pourvus avant le 1^{er} janvier prochain. Un effort comparable sera fait à l'égard du parquet.

Mais il ne suffit pas que les magistrats soient en nombre suffisant ; encore faut-il leur accorder le nombre de fonctionnaires nécessaires. Sur les 255 nouveaux fonctionnaires qui rejoindront les juridictions avant le 1^{er} juillet 1984, 50 seront affectés en priorité à la création de secrétariats communs qui se généraliseront progressivement, à temps plein ou à temps partiel selon les juridictions, auprès de tous les cabinets d'instruction multiples, de façon à pouvoir décharger les greffiers.

J'ai rappelé que les avocats étaient disposés à apporter leur concours à la mise en œuvre de la réforme. En ce qui concerne la communication du dossier et la mise à disposition de locaux, la chancellerie fera l'effort nécessaire. Nous irons même plus loin et, en concertation avec les organisations professionnelles, nous étudierons les moyens d'indemniser la mission de défense assurée dans le cadre des commissions d'office.

Pour que l'ensemble de ces dispositions puisse intervenir de façon satisfaisante, j'indique à l'Assemblée que je suis prêt à accepter l'amendement de la commission des lois reportant au 1^{er} janvier 1985 la date de son entrée en vigueur. D'ici là, les différentes mesures relatives à la mise en application de la réforme auront été prises.

Alors, voilà qui est bien, me direz-vous, mais, au-delà des progrès des libertés judiciaires, peut-on attendre effectivement de ces dispositions un reflux ou, au moins, un endiguement de la détention provisoire, c'est-à-dire de ce qu'il faut bien appeler, aujourd'hui, « l'inflation carcérale » ? Pour ma part, je suis convaincu que cette réforme y contribuera, sans suffire à elle seule assurément à résoudre ce grave problème.

Au 1^{er} mai 1984, 21 689 personnes, soit 52,68 p. 100 de la population pénitentiaire, étaient incarcérées dans l'attente d'un jugement définitif. Ce projet de loi est donc nécessaire, mais ce n'est qu'un des éléments d'un programme plus vaste destiné à contenir ou à contrôler l'inflation carcérale.

Inutile de rappeler longuement à l'Assemblée les risques que fait courir la surpopulation, particulièrement dans les maisons d'arrêt. J'ai déjà souligné les conséquences humaines et individuelles de la détention provisoire. Au-delà d'un certain seuil, la surpopulation pénale entraîne non seulement des conditions de détention qui ne sont pas compatibles avec l'idée que nous avons tous de la France, mais aussi, ce qui est grave pour notre société et pour la sûreté des citoyens, une promiscuité de nature à engendrer inévitablement la récidive.

Comment lutter contre l'inflation carcérale ? A l'évidence — je le sais parfaitement ainsi que tous ceux qui connaissent bien la réalité judiciaire — les magistrats instructeurs n'ont en rien ni la passion ni même le goût du placement en détention provisoire : ils s'y résignent plus qu'ils n'y recourent ! Il faut donc pouvoir leur offrir d'autres solutions que la détention, en fait une alternative. Il convient de leur permettre de prendre leur décision en connaissance de cause et de mieux les informer à cette fin. Le débat contradictoire le permettra. Pendant le délai de renvoi à cinq jours, les magistrats doivent pouvoir procéder à des enquêtes rapides de personnalité, comme cela se pratique déjà avec succès dans les grandes juridictions, notamment pour les délinquants mineurs. En ce qui concerne ces derniers, nous sommes heureusement parvenus à endiguer le flux des détentions provisoires.

Mais il faut aussi accroître les possibilités de contrôle judiciaire. J'ai évoqué l'innovation de 1970, excellente dans son principe. En fait, si le contrôle judiciaire n'a pas suffisamment « mordu » sur la réalité judiciaire, c'est parce que jamais les moyens suffisants n'ont été mis en œuvre. Comment ne pas en être conscient ?

A cet égard, je rappelle quels efforts nous avons déjà accomplis. Les crédits affectés à ce secteur, qui ne se montaient qu'à 200 000 francs dans le budget de 1981, atteignent 3 950 000 francs en 1984. A mon arrivée à la chancellerie, j'ai trouvé six associations de contrôle judiciaire. Maintenant, il y en a une trentaine. Grâce à l'effort accompli, notamment par les magistrats

du siège, en particulier ceux qui sont chargés de l'application des peines, et par les membres du parquet, ces associations tendent à se développer encore et nous favoriserons cette tendance.

Néanmoins, les associations ne suffisent pas. Encore leur faut-il des moyens d'agir dans le cadre de la détention provisoire.

Toutes les analyses du phénomène auxquelles nous nous sommes livrés montrent que, dans la majorité des cas, hormis ceux dans lesquels la gravité des faits à elle seule motive la détention, les inculpés placés en détention provisoire sont sans domicile fixe, sans attaches familiales, sans foyer et sans emploi. Il s'agit, en fait, d'une population douloureusement « marginalisée » eu égard aux conditions et aux normes de notre société.

L'exigence première est donc de fournir aux magistrats instructeurs des possibilités de contrôle judiciaire assorties de placement dans le cadre de foyers socio-éducatifs par exemple. A cette nécessité répond l'effort considérable conduit actuellement par le comité national de prévention de la délinquance, j'en rends témoignage ici à son président.

Les progrès réalisés par le contrôle judiciaire, grâce aux moyens qui lui sont offerts, engendrent toujours des résultats heureux sur le taux de la détention provisoire. Là où les comités municipaux ou départementaux de prévention de la délinquance, en liaison avec des associations de contrôle judiciaire, sont intervenus avec force et conviction, on a constaté une stabilisation, voire une régression de la détention provisoire. Je pourrais citer en exemple des villes comme Besançon, Bordeaux ou Rouen, où les magistrats ont eu particulièrement à cœur de développer les possibilités de contrôle judiciaire.

Indépendamment des efforts menés pour diminuer le nombre des détentions provisoires, nous devons aussi, pour remédier à la situation, réduire la durée de la détention. Pour y parvenir nous avons fait procéder à des investigations systématiques, c'est ce qui est nouveau, au sein des juridictions, et entrepris avec les magistrats responsables une concertation poussée afin de diagnostiquer partout les causes du dysfonctionnement de l'instruction, notamment pour déterminer les facteurs qui aboutissent à en retarder le cours.

A cet égard, certaines dispositions sont prises, ou le seront, dans les mois à venir — avant le 1^{er} juillet 1985. Pour améliorer la gestion des cabinets d'instruction, des études se poursuivent à la chancellerie : magistrats instructeurs, membres du parquet, greffiers, services techniques, tous collaborent afin de définir le modèle qui sera proposé aux magistrats instructeurs. Il faut aussi chercher à alléger les formalités dans le cadre des rapports des magistrats instructeurs et du parquet et d'une coopération meilleure. Enfin, des simplifications procédurales sont nécessaires, mais je n'entrerai pas ici dans les détails.

C'est dans cet ensemble de mesures que s'inscrit le projet que nous vous soumettons : porteur de libertés, il constituera j'en suis sûr, un facteur de réduction de la détention provisoire, bien que, dans ce domaine, en période de crise économique et de chômage, on ne saurait être exagérément optimiste !

La réduction de la détention provisoire pourra se heurter à un taux incompressible, correspond à ce que j'appellerai la sûreté publique, mais pas plus.

Ce projet de loi propose, dans un autre domaine d'une moins grande importance, un progrès des libertés judiciaires : il s'agit du problème singulier posé par l'exécution des mandats d'amener ou d'arrêt délivrés par les juges d'instruction. Nous nous trouvons là dans une incertitude juridique curieuse et fort peu satisfaisante : nous avons affaire à un type de détention qui peut être à caractère non pas illimité — ce serait trop dire — mais indéfini. Celui qui est arrêté l'été, par exemple, dans un département près des Pyrénées, sur un mandat d'un juge du nord de la France, se trouvera, après présentation au parquet le plus proche, dans une singulière situation. La loi, pourtant si exigeante — et à juste titre — en matière de délais, dans d'autres domaines, n'en a point prévu en ce qui concerne l'exécution de ces mandats ! Trois jours, une semaine, deux semaines ? Rien n'est dit... Finalement, le transfert de la personne ainsi interpellée dépendra des possibilités des forces de l'ordre et des moyens dont la S. N. C. F. dispose.

Cela est d'autant plus singulier lorsqu'il s'agit de justiciables faisant simplement l'objet d'un mandat d'amener et qui ne seront pas toujours placés ensuite sous mandat de dépôt.

La situation est d'autant plus critiquable, du point de vue de nos lois, qu'exceptionnellement, dans ce domaine, contrairement à ce qui se passe pour toutes les autres formes de détention — y compris en matière d'extradition — il ne sera pas tenu compte du temps de détention au cas où serait prononcée, par la suite, une condamnation à une peine ferme d'emprisonnement.

Par ce projet, il vous est demandé de remédier d'une façon très précise à cette situation : toute personne appréhendée à une distance de plus de deux cents kilomètres du juge mandant doit lui être présentée dans un délai qui ne saurait excéder trois jours en France métropolitaine, ou cinq jours dans les départements d'outre-mer. C'est seulement en cas de circonstances insurmontables que ces délais pourraient être dépassés.

En toute hypothèse, le juge devant lequel l'inculpé sera présenté devra interroger celui-ci immédiatement. En cas d'impossibilité, l'inculpé sera conduit dans la maison d'arrêt la plus proche, mais il ne pourra y être maintenu plus de vingt-quatre heures et il devra donc être interrogé avant l'expiration de ce délai. Cela va de soi.

Je n'aurais pas pu proposer au Parlement cette réforme si je n'avais pas bénéficié d'un concours actif de la part de mes collègues, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre de la défense et le ministre des transports, ainsi que de la part des directeurs des services intéressés : en définitive, c'est de leur diligence que tout dépend, et c'est à leur diligence que nous faisons appel. Je tiens à les en remercier publiquement.

Désormais, après le vote de ce projet, la privation de liberté, même de quelques jours, sera prise en compte, je le précise, dans le cas où une peine d'emprisonnement sera prononcée au terme de la procédure.

Les deux volets complémentaires de ce projet sont, on le voit, d'importance très différente.

Pour conclure cette présentation, je tiens à souligner que le premier volet, c'est à dire la réforme proposée pour le placement en détention provisoire ne me paraît pas être une mince réforme. Bien sûr, celle-ci s'inscrit dans la continuité de notre procédure pénale : mais, dans la mesure où, pour la première fois dans l'histoire de notre justice, elle marque l'apparition du débat contradictoire, avec toutes ses garanties, au moment où le magistrat s'interroge sur l'éventualité d'une détention provisoire, elle traduit à la fois, j'en suis convaincu, un progrès par rapport à l'évolution antérieure de la procédure pénale et une forme très significative de rupture avec l'histoire de l'instruction.

Pour qui connaît bien les différentes législations et les divers systèmes judiciaires des pays d'Europe occidentale avec chacun ses particularités, ses avantages ou ses défauts propres, il apparaît qu'en adoptant ce projet le législateur placera la France au premier rang des pays occidentaux en ce qui concerne les garanties apportées à l'occasion de la décision de placement d'un inculpé en détention provisoire. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Clément.

M. Pascal Clément. Monsieur le garde des sceaux, chaque fois que vous prenez la parole, ici ou ailleurs, il est désormais convenu que vous devez rappeler vos grands projets de législation.

Je ne veux pas y voir de vanité, sans doute absente du propos, mais ce que j'appellerai « un regard borgne » que vous jetez sur la double mission de la justice : garantir non seulement la sécurité, par la justice, mais encore les droits de l'homme.

Les deux aspects de la mission sont inséparables. Dans votre projet, nous voyons que l'une de vos ambitions, ô combien respectable, est de faire de la France une « vitrine des droits de l'homme », et vous avez raison, à condition que notre pays soit aussi une « vitrine de la sécurité » ! Si vous parvenez précisément à allier ces deux aspects difficiles à concilier, je ne l'ignore pas, car souvent contradictoires, vous répondrez effectivement à l'attente d'une vraie justice.

Ce projet essaie, il est vrai, à la suite des trois textes que vous avez cités, d'améliorer la protection des droits de l'homme et, en l'espèce, celle des droits de la défense dans notre législation. Mais le regard borgne que vous portez sur cette justice vous a peut-être conduit dans l'affaire de la suppression des tribunaux d'exception à privilégier les principes et à ne pas voir la qualification des crimes qui ressortissaient à la compétence de ces tribunaux. Pour ma part, et je l'ai dit à l'époque, j'aurais préféré une réforme qui assurât un meilleur respect des droits de l'homme et répondit bien mieux à ce double objectif.

De même, quand vous avez abrogé la loi « Sécurité et liberté », pour des raisons techniques — c'est vrai que des choses n'alliaient pas — mais surtout politiques, il est une procédure qu'il aurait peut-être fallu chercher à perfectionner, la saisine directe. Certes, vous ne l'avez pas vraiment supprimée, puisqu'elle a été transformée en comparution immédiate, mais en pratique vous l'avez malheureusement laissé tomber en désuétude. Pourtant, elle apportait une réponse à la question que nous nous posons aujourd'hui.

La réforme que vous proposez tend à diminuer le nombre excessif et la durée trop longue des détentions provisoires, état de fait difficilement admissible. En mai 1981, le pourcentage des détenus provisoires par rapport au total de la population pénitentiaire était de 45 p. 100 environ. Aujourd'hui, il dépasse 52 p. 100. Triste record européen que la France partage avec l'Italie où plus de la moitié de la population pénale se compose également de citoyens juridiquement innocents, selon les principes généraux du droit, puisqu'ils ne sont que prévenus, mais qui n'en sont pas moins enfermés durant des mois, voire des années ! Plus grave encore, ces innocents sont souvent mêlés à des condamnés, même à des condamnés pour crime, ce que prohibe le pacte de l'O.N.U. relatif aux droits de l'homme.

Cette situation ne peut évidemment durer. S'il est clair qu'elle est due aux lenteurs, souvent excessives, de l'instruction — les juges croulent littéralement sous le poids des affaires à traiter — il semble, monsieur le garde des sceaux, que, devant l'unique choix qui s'offre à vous : mettre moins de délinquants en prison ou les juger plus vite, vous n'avez pas retenu la meilleure solution.

Sous prétexte de « renforcer les libertés individuelles et de faire de la France une « vitrine » dans ce domaine, vous allez, pour jeter de la poudre aux yeux des justiciables, accroître le sentiment d'insécurité, déjà très prononcé, que nourrissent les Français. Il ne faudra pas vous étonner de voir « s'envoler » les statistiques de la délinquance, alors que, vous ne l'ignorez pas, la préoccupation principale de nos concitoyens porte sur leur sécurité.

Misant sur la diminution du nombre de détenus dans les prisons, vous nous proposez un remède, un *habeas corpus* à la française, séduisant, certes, mais qui, loin de diminuer les cas dans lesquels on pourra se passer d'une instruction, instaurera un débat qui alourdira le travail des juges d'instruction. En effet si, jusqu'à présent, ces derniers entendaient l'avis du parquet et les observations de la défense, cette phase de la procédure nécessitera désormais une réunion.

Qu'advient-il ? Des convocations, des délais supplémentaires. En d'autres termes, la tâche sera alourdie par ces adjonctions qui s'abatront sur des juges déjà débordés de travail et qui n'auront peut-être pas l'effet dissuasif que vous recherchez. On imagine volontiers que le magistrat, désireux d'échapper à ce surcroît de travail que représentera ce « tribunal d'exception » — comme on l'a qualifié —, préférera laisser le prévenu en liberté, là où peut-être, autrefois, il aurait eu tendance à signer d'une main légère le mandat de dépôt.

Cette nouvelle procédure pourra donc avoir pour conséquence d'exercer une pression indirecte sur le juge d'instruction en lui refusant les moyens d'appliquer la réforme projetée.

Plutôt que de s'engager dans cette voie, certes la plus séduisante et la plus flatteuse sur le plan du respect des droits de l'homme, mais qui ne résout aucunement le problème crucial de la délinquance et de la récidive, car, on le sait, les récidivistes constituent la majorité de la population pénale, il eût paru plus opportun d'adopter l'autre thérapeutique, plus coûteuse et moins spectaculaire, et que l'on résume en deux mots : « Juger vite. »

Elle consiste à accroître les moyens dont disposent les magistrats pendant la phase d'instruction du dossier et à les décharger des tâches annexes et « paperassières » qui leur interdisent de se consacrer à l'essentiel : l'enquête.

Je proposerai même un moyen plus radical : augmenter le nombre des comparutions immédiates, ce qui déchargerait les juges d'instruction des affaires simples, et raréfier les instructions lorsque la culpabilité ne fait pas l'objet de doutes sérieux.

Ces solutions, vous ne les avez pas retenues et le groupe de l'union pour la démocratie française, au nom duquel je m'exprime, se trouve devant l'alternative suivante :

D'un côté, il peut reconnaître que ce débat devant le juge d'instruction est un progrès sensible des droits de la défense, à condition que celui-ci soit déchargé d'un certain nombre d'instructions par la comparution immédiate. Mais comme le rapporteur de la commission des lois le faisait remarquer, vous n'avez pas, monsieur le garde des sceaux, les moyens de cette politique.

D'un autre côté, il peut craindre que, pour diminuer le nombre de délinquants, on n'en mette moins en prison. Je schématise peut-être à l'excès, mais c'est un risque qui découle indirectement de ce projet parce que, je le répète, les juges d'instruction n'ont pas les moyens matériels et humains d'appliquer le texte.

Il faudrait, et cela aussi a été suggéré par le rapporteur, redéployer les moyens en personnel. Je lisais récemment dans une gazette du soir au nom cosmopolite (*sourires*), qu'à Paris, sur quatre-vingt-trois juges d'instruction, dix-sept étaient déta-

chés dans les cabinets ministériels ou à la chancellerie, soit *grosso modo* 25 p. 100. On peut se demander si la place de ces magistrats, déjà peu nombreux, ne serait pas plutôt dans les juridictions.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Incluez-vous dans ces décalages les juges d'instruction qui font partie de la représentation nationale ? (*Sourires*.)

M. Pascal Clément. Bien sûr que non, mon cher collègue, car je n'aurais pas alors la joie de vous avoir en face de moi ! D'ailleurs, sur le plan juridique, ce n'est pas pas le même statut.

Le deuxième moyen, disais-je, est de rendre la justice plus rapide et non pas, comme en conclut une analyse souvent répandue dans l'opinion, une justice plus sévère.

Cette rapidité, vous la combattez du temps de la saisine directe parce que vous considérez qu'elle pouvait provoquer des injustices. Vous avez réglé, dans la première partie de ce projet, le problème des mandats d'exécution — mandats d'arrêt et mandats d'amener — et Dieu sait que c'était nécessaire !

Mais, chacun le sait, le juge d'instruction ne subit aucune espèce de tutelle si ce n'est, en théorie, celle de la chambre d'accusation. Bien sûr, il peut se tromper, car des erreurs, des imperfections dans le système sont inévitables : elles sont inhérentes à la nature humaine ; mais elles sont généralement marginales.

Dans le cas où il n'y a pas flagrant délit mais, ce qui en est proche, des cas d'évidence où la responsabilité ne peut être mise en doute, on peut soulager le travail des juges d'instruction. Ainsi pourra être pratiqué cet *habeas corpus* à la française que vous souhaitez rendre obligatoire par la loi et qui est en soi une bonne chose.

Considérant que vous ne vous attaquez pas au fond du problème mais simplement à ce que vous avez raison d'appeler une « vitrine », mais il y en a une autre, celle de la sécurité, le groupe U. D. F., après en avoir délibéré, a décidé de s'abstenir sur ce texte. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

M. Guy Ducloné. Monsieur le président, mesdames, messieurs, monsieur le garde des sceaux, depuis que nous avons aboli la peine de mort, l'emprisonnement est la sanction ultime qu'inflige la société aux coupables d'actes criminels ou délictueux.

C'est dire la gravité et la solennité d'une décision d'emprisonnement par laquelle est retranché de la vie sociale un individu qui — s'nyons-en persuadés — quelle que soit la durée de l'emprisonnement, en reste extraordinairement marqué.

Or, plus de la moitié de la population carcérale française est constituée de prévenus en attente d'un jugement sur leur culpabilité présumée.

C'est une situation très préoccupante. La seule justification qui pourrait être avancée serait que la détention provisoire participe de la répression comme moyen de protection de la société. Nous ne sommes pas les seuls à récuser formellement une telle conception tant pour des raisons de principe qu'à la lumière des réalités.

Sur le plan des principes, le placement en détention provisoire est chose particulièrement grave. Cette décision, en effet, préjuge la culpabilité d'un individu et la nature de la peine qui lui sera infligée. De plus, cette forme de détention est en contradiction avec la présomption d'innocence et vise la plus élémentaire des libertés individuelles.

Nous n'aurions pas de scrupule de conscience si cette entorse au principe judiciaire élémentaire était de quelque utilité dans la lutte contre la délinquance. Mais il n'en est rien. En revanche, la détention provisoire a des conséquences psychologiques et sociales le plus souvent irréversibles et qui, loin de protéger la société, renforce le danger qu'un individu lui occasionnellement fait courir. En effet, bien qu'elle soit le moyen de s'assurer de la personne d'un prévenu ou de conserver d'éventuelles preuves, la détention provisoire comporte le risque de plonger un délinquant primaire dans le milieu le plus criminogène qui soit, la prison.

Il est bon de préciser que la réforme proposée ne concerne que la détention provisoire en matière correctionnelle, aucunement en matière criminelle, et c'est juste. Avec la détention provisoire, il arrive qu'une personnalité souvent fragile, peu stable, soit jetée dans un univers structuré de criminalité plus ou moins grande qui lui était inconnu mais qui lui devient parfois un exemple.

Soyons francs : les statistiques le démontrent, la détention provisoire facilite la récidive car un séjour en prison, fût-il bref, marque un homme, dans son individualité, mais aussi dans ses rapports avec son entourage social. C'est la perte de l'emploi,

quand on en a un, la difficulté, si ce n'est l'impossibilité d'en trouver un. C'est, dans nombre de cas, la rupture des liens familiaux ou amicaux. Ne parlons pas de la mise à l'index dans le quartier, comme c'est bien souvent le cas.

Une statistique supplémentaire : 70 p. 100 des tentatives de suicide en prison sont le fait de prévenus.

D'un autre côté, la prison est la découverte d'un monde à part, mythique, où l'on se fait de nouvelles connaissances, où l'on découvre parfois des adresses, où l'on s'indique des « coups » et, pardonnez-moi l'expression, où bien souvent le jeune délinquant « se monte le coup ».

Quels ravages, lorsqu'il s'agit de jeunes, souvent des mineurs de seize ans pour qui paraître un dur — certains, dans le milieu carcéral, disent « un homme » — n'est pas le moindre aspect d'une certaine vanité !

A cet égard, j'avais déposé en commission un amendement tendant à interdire toute détention provisoire en matière correctionnelle des mineurs de moins de seize ans. Bien que nous répugnions à établir des différences en fonction de l'âge, je souhaitais indiquer la vigilance qu'il faut porter à la détention de ces derniers. Quatre-vingt-cinq pour cent des mineurs incarcérés le sont provisoirement. S'il y a, dans l'ensemble, stabilisation pour ce qui concerne le nombre des incarcérations de ce type, celles des moins de seize ans continuent d'augmenter.

Au vu de ces chiffres, la majorité des organisations de magistrats, d'éducateurs et d'avocats se prononce pour la suppression totale de l'incarcération provisoire des mineurs. Nous ne pouvons que partager cette opinion. La punition des mineurs, nécessaire, ne peut passer par l'enfermement en prison ou en centre de sécurité.

M. le rapporteur a indiqué devant la commission, et ce point figure dans son rapport, qu'une telle proposition trouverait davantage sa place lors de la réforme de l'ordonnance de 1945. J'en conviens. Aussi n'ai-je point déposé cet amendement en séance. Toutefois, cette ordonnance n'ayant jamais été, faute de moyens, correctement appliquée et, de plus, ayant parfois souffert de textes concurrents, il est urgent de la réformer.

C'est pourquoi je souhaiterais, monsieur le garde des sceaux, que vous indiquiez à l'Assemblée nationale la date à laquelle le Parlement sera saisi d'un texte attendu par tous ceux que préoccupe la délinquance des jeunes et qui savent que les solutions passent par des mesures éducatives et non répressives.

A l'inverse, et en se plaçant du côté des victimes, cette dimension est peu perçue. De plus une partie des moyens d'information ne manque pas d'attiser les contradictions. Je le disais devant la commission, on pense le plus souvent au permissionnaire qui récidive. Il est difficilement admissible, pour la victime ou pour le témoin d'un délit, de voir revenir quelques jours ou quelques heures après le coupable ou le présumé coupable. Cela alimente les accusations infondées de laxisme portées contre la justice française — infondées, car le nombre des emprisonnés ne cesse de croître, les peines prononcées de s'alourdir, les permissions de sortir et les libérations conditionnelles de se raréfier.

Pour être ajustée à l'acte délictueux, la sanction, nécessaire, doit être immédiate. La célérité de la sentence fait partie de la sanction, car elle annule le sentiment d'impunité que ressentent les victimes et le coupable qui ne rattachent plus la sanction au fait délictueux.

Dans de nombreux cas, la peine prononcée à la fin de la détention provisoire apparaît comme soldant un compte, apurant le temps passé en prison. Elle est véritablement l'effet d'un « pré-jugement » inadmissible.

Il convient donc de parvenir à une justice plus rapide et d'expliquer que la prison, pour les délinquants primaires s'entend, loin de le supprimer, aggrave souvent le mal. La plupart des délinquants sont fréquemment instables : de la non-stabilité à la déstabilisation, il n'y a souvent qu'un pas que la prison fait franchir.

En aval des mesures préventives, qui relèvent de l'action policière, mais aussi de celle d'autres intervenants sociaux, nous devons passer d'une justice uniquement répressive et « tout carcéral » à une répression liée à la réinsertion sociale du délinquant. Celle-ci doit être recherchée dès l'arrestation ou la comparution devant le juge. Cela nécessite que les institutions policières qui doivent être respectueuses pour la victime, en écoutant ses doléances et en cherchant à les apaiser, garantissent au prévenu tous les droits que lui confère notre droit pénal.

La nécessité d'une répression plus efficace doit tenir compte de l'amplification de la situation de délinquance tout en instituant des garanties quant aux libertés. Il n'y a pas de solution dans l'arbitraire. Trop souvent en effet, la détention provisoire relève de l'arbitraire du juge d'instruction qui, de sa propre conviction ou sur la foi du rapport policier, décide de l'arrestation d'un individu à fin de conservation.

C'est ce à quoi s'attaque le texte qui nous est proposé, d'abord en corsetant les mandats de justice. La fixation d'un délai de transfèrement des inculpés diminue sensiblement la zone d'arbitraire, parfois étendue, qui sépare la signature d'un mandat d'amener ou d'arrêt et la comparution devant le juge d'instruction signataire. Le non-respect des délais fixés entraînant la mise en liberté de l'inculpé nécessite, vous l'avez indiqué tout à l'heure en vous en félicitant, monsieur le garde des sceaux, de coordonner au mieux les actions des administrations concernées, notamment les forces de gendarmerie et de police et les services de la S.N.C.F.

Il ne faudrait pas, en effet, que le règlement de problèmes aussi administratif, que la délivrance de bons de transport ou la réservation d'un compartiment aboutissent à relâcher des individus dont la conservation importait à la justice. C'est l'autre aspect qui a été précisé par M. le rapporteur.

Plus fondamentalement, il s'agit de réformer la procédure de la détention provisoire. Sans faire l'historique de cette procédure, notons que, de 1810 à aujourd'hui, l'évolution se fait vers un accroissement des garanties judiciaires protégeant les prévenus. Par l'institution d'un débat contradictoire précédant la décision, nous allons vers le terme de cette évolution. Toute décision judiciaire portant sur la liberté d'un homme doit être, sinon collégiale, du moins contradictoire.

A ce titre, la réforme proposée nous satisfait. Mais nous croyons nécessaire de l'éclairer, de la resituer dans le contexte plus général que je viens d'évoquer. C'est pourquoi nous avons proposé à la commission, qui l'a accepté, un amendement précisant que la liberté du prévenu — peut-être, monsieur le rapporteur, pourrait-on dire de l'inculpé ? — est la règle, sa mise en détention provisoire, l'exception.

Tout à l'heure, M. Clément a indiqué qu'il s'agissait d'une des règles de notre droit. Mais celle-ci ne figure nulle part. Il ne serait sans doute pas mauvais de l'inscrire dans les textes à l'occasion de ce projet de loi.

Ce qui peut sembler simple pétition de principe nous apparaît comme établissant clairement notre volonté en matière pénale : répression ferme mais adaptée à la réalité du délit et à la personnalité du délinquant et, dans le même temps, respect intégral des droits et garanties de la défense.

Par ailleurs, si nous comprenons la nécessité de « l'ordre provisoire de détention », nous craignons qu'il n'entraîne des effets pervers dont le plus grave serait, prétextant l'absence du défenseur, de systématiser la détention de cinq jours, afin de donner une leçon à l'inculpé.

C'est pourquoi nous nous félicitons de l'engagement pris par les organisations d'avocats d'organiser une sorte de permanence d'assistance afin de limiter ce risque. Cette décision, qui rejoint une proposition formulée par le groupe communiste lors de l'abrogation de la loi dite loi Peyrefitte, offrira concrètement des garanties juridiques aux plus défavorisés.

Quoi qu'il en soit, personne ne s'illusionne sur la rapidité de l'amélioration attendue, parce que toute mesure de ce type connaît un temps de latence de plusieurs années, mais surtout parce que la justice — malgré ce que vous avez dit tout à l'heure — n'a pas les moyens financiers et en personnel nécessaires pour exercer pleinement sa mission de service public, car ces besoins sont plus budgétaires que légaux.

Sans minimiser la portée de la réforme, à laquelle nous sommes très sensibles, force est de constater que les substituts juridiques existant à la détention provisoire, mais qu'ils sont peu utilisés, moins par manque de volonté des magistrats, encore qu'il ne faille pas nier la réalité du monde de la magistrature, que manque de structures adaptées.

Si l'on veut maîtriser l'inflation des détentions provisoires, il faut développer les méthodes de contrôle judiciaire, raccourcir les durées d'instruction — tout en se méfiant de la saisine directe pour tout dossier complexe — rénover les incriminations légales, et, surtout, accroître les moyens budgétaires de la justice.

Le contrôle judiciaire est insuffisamment, pour ne pas dire rarement, préféré à la détention provisoire — le tableau figurant dans le rapport de M. Michel en est, je crois, l'illustration — moins en raison des limites légales qui sont apportées à cette dernière que parce que le contrôle est insuffisamment organisé. Cependant, là où son application est importante, à Rouen par exemple, car les structures existent, cette formule s'avère efficace, au niveau tant du contrôle de l'individu que du pourcentage de récidive.

Il est également nécessaire de réduire les délais d'instruction. Les juges d'instruction ont une tendance, je serais tenté de dire naturelle — qui s'explique par la masse de dossiers dont ils ont la charge — à ne se saisir d'une affaire qu'au moment où le délai de quatre mois vient à expiration. Il faut, dès lors, multiplier les postes de magistrats et raccourcir les délais d'exécution des commissions rogatoires, certes nécessaires à l'instruction mais qui l'allongent d'autant.

Il convient surtout, car toute réforme qui ignorerait cette dimension n'obtiendrait qu'un succès limité, de renforcer, je le répète, les moyens budgétaires de l'institution afin d'accélérer les procédures.

Un sondage, publié la semaine dernière, indiquait que si la nature de classe de la justice leur est clairement perceptible, les Français y sont attachés bien qu'ils la trouvent trop lente, trop chère et trop compliquée, peut-être parce qu'ils ne la comprennent pas totalement. C'est la raison pour laquelle j'ai indiqué en commission — j'en profite pour le rappeler, monsieur le garde des sceaux — qu'il était nécessaire que le Gouvernement, et surtout vos services, fassent preuve de davantage de hardiesse dans la publicité des actions engagées en la matière.

Il faut s'attaquer à cette situation et montrer que la justice c'est aussi la justice au quotidien, celle qui permet de régler les conflits de voisinage comme les vols sur la voie publique.

Pour convaincre du bien-fondé de nos certitudes, parce que nous estimons que la délinquance est un phénomène social non fatal, parce que nous ne désespérons pas de l'homme et pensons que la réinsertion d'un délinquant est possible, il faut expliquer, démontrer le mécanisme de la délinquance, faire la démonstration qu'une politique pénale certes ferme, mais humaine et réaliste, sanctionnant pour réhabiliter est possible, et efficace dans la lutte contre la délinquance et la criminalité.

Monsieur le garde des sceaux, nous voterons bien entendu ce texte car il va dans le bon sens et correspond à ce que nous pensons.

Vous avez indiqué des échéances auxquelles seront pourvus les postes vacants de magistrats instructeurs. Malgré cette mesure, les magistrats verront augmenter leur activité. Nous devons donc vous demander de ne pas rater l'un de nos prochains rendez-vous dans cette assemblée, celui de la discussion de votre budget pour 1985. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Emmanuel Aubert.

M. Emmanuel Aubert. « Tout ce qui touche à la liberté mérite une priorité absolue. » Cette formule est de vous, monsieur le garde des sceaux. Il s'agit d'une déclaration que vous avez faite au mois de mars dernier, au sujet de la détention provisoire. Comment pourrait-on ne pas souscrire à une telle profession de foi ? Pourtant, en découvrant le texte que vous nous proposez, je ne peux m'empêcher de sourire, en me rappelant cette solennelle affirmation et toutes ces déclarations complaisantes faites au cours de l'émission *Le Grand jury*, également au sujet des détentions provisoires.

Enfin Badinter était arrivé ! Que ne pouvait-on attendre d'une telle profession de foi, d'une volonté proclamée, depuis votre arrivée au pouvoir, de prendre des mesures sérieuses, efficaces pour soigner, sinon guérir, cette maladie endémique de la justice française, la détention provisoire !

Prudent, vous aviez quand même prévenu, au détour de sentences didactiques et de poussées d'autosatisfaction, qu'il ne s'agirait que d'une petite réforme. Eh bien, monsieur le garde des sceaux, ce n'est pas une petite réforme : il s'agit d'une réforme minuscule, timorée, sans doute superfétatoire, puisque déjà prévue, dans une certaine mesure, dans la loi.

M. Alain Bonnet. Qu'avez-vous fait pendant vingt ans ?

M. Emmanuel Aubert. Elle sera probablement inefficace sinon dangereuse, puisqu'elle vise à réduire artificiellement la détention provisoire, non pas par l'accélération du cours de la justice, mais par la procédure, ce qui n'est pas un véritable remède, vous le savez bien.

On peut d'ailleurs se demander si, en définitive, les pulsions qui vous entraînent à défaire sans vergogne ne laissent pas la place à une timidité oblitérante lorsqu'il s'agit de construire. Dois-je vous rappeler, encore une fois, les engagements, toujours renouvelés et toujours retardés sur le projet de réforme du code pénal ?

Le texte d'aujourd'hui ne nous permettra pas de vous donner quitus.

Monsieur le garde des sceaux, vous vous plaignez d'être un incompris, mais vous faites tout pour l'être. Plus de simplicité et plus de franchise seraient à votre avantage. Vos prises de position, en 1981, en ce qui concerne la détention provisoire et, plus généralement, la politique carcérale pouvaient laisser penser « qu'on allait voir ce qu'on allait voir ».

Or que constatons-nous trois ans après ?

Nous constatons d'abord que vous n'avez construit aucune prison et que les capacités d'accueil — 30 000 places environ — sont les mêmes qu'avant 1981, avec tout ce que cela représente de dramatique en ce qui concerne l'univers carcéral et ses conséquences, lorsque les prisons sont surpeuplées.

Nous constatons ensuite que la population carcérale n'a jamais été aussi nombreuse.

M. Robert Cabé. C'est la preuve que nous ne sommes pas laxistes !

M. Emmanuel Aubert. Je vous démontrerai le contraire tout à l'heure !

Avec 42 000 personnes en prison, on bat tous les records depuis la Libération.

Nous constatons enfin que tous les records sont également battus en matière de détention provisoire. Près de 22 000 prévenus, soit 53 p. 100 des personnes incarcérées, sont réputés innocents. Pourtant la délinquance et l'insécurité ne font que croître.

Quel triste bilan, monsieur le garde des sceaux !

Nous vous reprocherions cependant moins votre échec si vous n'aviez pas traité avec tant de mépris la politique antérieure et ceux qui en étaient responsables...

M. Alain Bonnet. Il y avait de quoi !

M. Emmanuel Aubert. ... et si, pour répondre aux reproches de laxisme qui vous sont adressés, vous ne vous serviez pas de chiffres retors pour essayer de prouver que votre politique est ferme et efficace.

Pouvez-vous oublier, monsieur le garde des sceaux, que si aujourd'hui il y a plus de détenus qu'il n'y en a jamais eu dans les prisons françaises depuis la Libération, c'est uniquement parce qu'il y a beaucoup plus de délinquants, beaucoup plus encore que cela ressort des statistiques tant il est vrai que le pourcentage des affaires auxquelles une suite est donnée diminue dangereusement, au même rythme qu'augmentent les affaires classées sans suite, sans même, vous le savez bien, avoir été toujours jusqu'à l'échelon du procureur. Cela correspond donc à autant de délits impunis, de délinquants laissés libres, et, par conséquent, de récidivistes en puissance.

Il est, en effet, indéniable, vous le savez et ce n'est pas la peine de le répéter — mais il faut le dire à l'extérieur — que l'impunité est aussi criminogène que la prison. C'est cette impunité qui crée un sentiment d'insatisfaction et d'insécurité réelle que l'on vous reproche, monsieur le garde des sceaux.

Aussi, devant l'évolution dramatique de la situation de la délinquance, et je dirai de la justice, qui ne se résolvait pas à succomber au charme de vos thèses rousseauistes, vous voilà condamné à faire quelque chose. Vous nous présentez donc aujourd'hui cette minuscule réforme à laquelle on ne peut évidemment pas s'opposer, et dont la véritable raison d'être n'est pas la volonté d'agir, mais la constitution d'un alibi pour paraître avoir agi.

La seule chose qui vous permette de donner le change, c'est que, malgré la quasi-inanité de la substance, vous avez l'incomparable talent d'agrémenter la sauce, je veux dire la présentation que vous en faites.

Saluons au passage cette ineffable allusion à l'*habeas corpus* — je reconnais volontiers que vous ne l'avez pas utilisée à la tribune — terme magique que reprennent en chœur les journaux en titrant : « La réforme de la détention provisoire, un pas vers l'*habeas corpus*. » Comment pouvez-vous, monsieur le garde des sceaux, laisser dire et écrire cela ? Comment pouvez-vous complaisamment laisser se commettre un tel contresens ?

L'*habeas corpus* a une utilité en droit anglo-saxon car c'est la police qui inculpe et qui place en détention. L'*habeas corpus* est donc le droit de faire appel au juge dans un délai de quarante-huit heures ; c'est la garde à vue. Or, en France, la situation est totalement différente puisque c'est le juge qui inculpe et qui place en détention, avec tous les recours possibles dans le cadre des juridictions pénales.

Il est donc juridiquement faux et pratiquement inutile de proposer, dans le système pénal actuel, l'introduction de l'*habeas corpus* britannique, ni même d'y faire allusion.

Alors, pourquoi le laissez-vous dire ?

En réalité, avec ce texte vous êtes infiniment moins novateur — et vous l'avez tout à l'heure sinon reconnu du moins rappelé — pour la liberté individuelle en matière de détention provisoire que ne le furent les lois du 17 juillet 1970 et du 6 août 1975, dont les auteurs, et les majorités qui les votèrent, étaient précisément ceux dont vous ne cessez de dire qu'ils sont coupables de sacrifier la liberté à la répression.

Votre débat contradictoire dans le cabinet du juge ne fait d'ailleurs que reprendre, en le rendant obligatoire il est vrai, le dispositif prévu dans le dernier alinéa de l'article 145 du code de procédure pénale, ajouté par la loi de 1975, qui prévoit, je vous le rappelle, que le procureur donne son avis et que l'inculpé ou son conseil sont consultés.

Il aurait suffi d'une circulaire pour demander au procureur, tout au moins au parquet, de donner obligatoirement son avis avant que le juge ne rende son ordonnance sur la détention provisoire. Quant à l'inculpé et à son conseil, ils sont présents à tous les stades de la procédure d'instruction. Certes, dans ce cas, il ne s'agirait pas d'un débat contradictoire.

Mais, monsieur le garde des sceaux, ne craignez-vous pas que cette procédure ne devienne une simple formalité faute de temps et en raison de la surcharge de travail des juges d'instruction ? C'est sans doute le problème essentiel ; nous y reviendrons tout à l'heure.

Pourquoi une loi ? Il semble que vous ayez une fâcheuse habitude, celle de confondre les genres : lorsqu'une circulaire suffit — c'est le cas en l'occurrence — vous proposez une loi, cela fait plus sérieux ; mais lorsqu'une loi est nécessaire, par exemple, pour modifier une loi, vous signez une circulaire : ce fut le cas pour la saisine directe, pour les contrôles d'identité que vous avez plus ou moins supprimés, d'un trait de plume, par circulaire.

Avec ce texte, vous faites infiniment moins que ne le préconisait en 1980 notre regretté collègue Pierre Sauvaigo qui avait pourtant la conscience lucide de ne pas aller jusqu'au bout du chemin pour ne pas bouleverser d'un seul coup le système pénal français, dans son excellent rapport sur la détention provisoire, qui, soit dit en passant, lui avait été demandé par un gouvernement et par un garde des sceaux, M. Alain Peyrefitte, dont vous récusez si véhémentement et même quelquefois si insolemment l'héritage. Et pourtant !

Voyez-vous, monsieur le garde des sceaux, nous sommes de ceux qui, peut-être plus encore que vous, souhaitent donner à la liberté son véritable sens, la priorité absolue, et ce dans tous les domaines, que ce soit celui de la justice, celui de la presse, celui de l'audiovisuel ou celui de l'enseignement. Mais, pour autant, nous ne méconnaissons pas la nécessité de défendre notre société de liberté contre toute agression individuelle ou collective.

La détention provisoire est un mal nécessaire. Tout le problème est de supprimer le mal sans cesser de répondre à la nécessité.

C'est la quadrature du cercle puisque sa solution idéale, « une justice infaillible et instantanée », ne peut pas être celle des hommes.

Dans ce difficile compromis entre le devoir de protéger l'individu face au groupe et la nécessité de défendre le corps social face à l'individu, vous n'apportez de réponse ni à l'un ni à l'autre des termes de ce dilemme.

Si nous ne savions pas les véritables raisons qui justifient le dépôt de ce texte, nous nous sentirions doublement dupés.

Dupés parce que vous n'allez pas assez loin — si vous allez quelque part — dans la protection de la liberté individuelle.

Dupés parce que, comme à l'accoutumée, vous oubliez complètement tout le volet de la protection de la société contre l'individu, qui passe, vous le savez bien, par une accélération du cours de la justice.

Or ce sont les deux ressorts d'une action positive pour que la détention provisoire ne soit plus un mal rédhibitoire dont souffre notre justice.

Faut-il rappeler que, pratiquant sans doute une justice plus rigoureuse et plus rapide puisqu'ils connaissent par rapport à leur population un plus grand nombre de condamnés, des pays comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou l'Allemagne n'ont respectivement que 20, 17 et moins de 10 p. 100 de prévenus par rapport aux détenus ?

Alors, monsieur le garde des sceaux, pourquoi proposer si vite un seul texte un peu inutile ? Une loi qui surchargera encore les juges d'instruction, qui n'en ont certes pas besoin, qui rendra leur tâche plus difficile et donc allongera encore les délais de la justice, par conséquent de la détention provisoire, à moins qu'il ne les incite, faute de temps — et peut-être est-ce là un motif qui n'est pas tout à fait étranger à ce projet — à utiliser systématiquement, en tout cas beaucoup plus souvent, le contrôle judiciaire avec les risques que cela représente pour la justice, pour la société et pour les délinquants eux-mêmes.

Oui, c'est vrai, vous obtiendrez une réduction sensible du pourcentage des détentions provisoires. Mais à quel prix ? Vous aurez porté un coup sérieux au bon fonctionnement de la justice et aux devoirs qu'elle doit assumer à l'égard aussi bien de la liberté des personnes que de la sécurité de la société.

Vous promettez — vous l'avez déclaré à la presse et vous l'avez confirmé à cette tribune — d'augmenter le nombre des magistrats et des fonctionnaires. Mais vous n'en avez pas, pour le moment, la moindre possibilité budgétaire. J'aurais préféré — je suis désolé d'avoir à vous le dire — entendre cette promesse de la part de M. Delors.

D'ailleurs, n'est-il pas symptomatique de votre désir de faire à tout prix quelque chose que vous, qui n'aviez pas assez de fureur sacrée, et qui n'en avez toujours pas assez, pour défendre l'indépendance des juges et l'imperium de la magistrature — et vous avez raison, même si elle n'est pas attaquée — vous en arriviez aujourd'hui, contrairement à vos affirmations à la

tribune, pour un texte en définitive futile, à risquer de laisser entendre que vous mettez en cause l'arbitraire ou, si vous préférez, le sens des responsabilités des juges d'instruction ? Mais vous avez refusé à ces juges le contrôle normal de l'instruction par la chambre des mises en accusation après six mois d'instruction. Vous avez en effet abrogé, par la loi de 1983, cette disposition de la loi de 1981.

A tant faire que d'aborder cet aspect des choses, nous aurions été partisans d'aller beaucoup plus loin et de traiter vraiment le fond du problème.

En ce qui concerne la défense de la liberté des personnes, nous n'aurions donné au juge d'instruction, juge unique, le droit, même sur ordonnance motivée, de mettre en détention un inculpé que pour une durée maximale de dix jours, afin de confier à une instance collégiale, le tribunal statuant, par exemple, en chambre du conseil, le difficile devoir de disposer pendant des semaines, sinon des mois, de la liberté d'un homme qui n'a pas encore été jugé.

Oui, nous n'hésitons pas à le dire, le temps est venu d'une grande réforme du code de procédure pénale et notamment de la procédure de l'instruction pour protéger la liberté individuelle, d'une part, et pour améliorer le cours de la justice, d'autre part.

En effet, votre philosophie vous pousse à oublier un fait essentiel : les lenteurs de la justice sont la cause principale de l'atteinte à la liberté que constitue la détention provisoire. Or c'est un sujet que vous n'abordez nullement dans votre texte.

Non seulement vous l'avez oublié volontairement, mais vous avez tout fait pour détruire ce qui avait été construit pour permettre — sans nuire aux droits de la défense, quel que soit le procès que vous en avez fait — d'accélérer le cours de la justice, d'éviter la détention provisoire, de punir sans délais, donc sans laxisme ou rigueur excessive, je veux parler de la procédure de la saisine directe, que vous avez bannie d'un coup de plume sans la remplacer, sinon par un retour à la conception dangereuse de la flagrance.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1981 jusqu'à octobre 1981, date à laquelle vous avez, par une circulaire, interdit l'application de la loi, le pourcentage des détentions provisoires était descendu de 50 à 40 p. 100 du nombre des détenus, et pour autant le nombre global des détenus n'avait pas sensiblement augmenté.

Au-delà des méthodes artificielles, mettant d'ailleurs curieusement en cause les réflexes des magistrats, méthodes que vous semblez avoir choisies, vous ne résoudrez jamais véritablement le problème de la détention provisoire, c'est-à-dire celui de la liberté des personnes, de la défense du corps social et de sa sécurité, sans promouvoir une véritable réforme des procédures et revenir, que vous le vouliez ou non, à une certaine forme de « saisine directe » qui sera d'ailleurs facilitée par la réforme nécessaire et ambitieuse de l'instruction que nous souhaitons.

Monsieur le garde des sceaux, cette réforme, si réforme il y a, est, répétons-le, minuscule, inutile, inefficace ou dangereuse suivant le cas, et nettement insuffisante.

M. Yves Dollo. C'est tout ?

M. Emmanuel Aubert. Nous ne sommes pas dupes à propos du véritable mobile qui sous-tend le dépôt de ce texte et de l'emphase qui l'entoure. Mais, parce que, dans son titre, il est fait allusion au renforcement du droit des personnes, parce que nous ne sommes pas opposés à ce débat contradictoire, bien que nous soyons sceptiques sur son efficacité, nous ne voterons pas contre ce texte ; cependant, parce que nous ne voulons pas, nous, tromper l'opinion publique et nous satisfaire de faux-semblants, car ce texte en est un, le groupe R. P. R. ne participera pas au vote. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française).

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

M. Philippe Marchand. A la suite des propos qui ont été tenus à l'instant à votre encontre, monsieur le garde des sceaux — et ne serait-ce que pour ce seul motif — je me dois de rétablir, ou de répéter, avec la plus grande modération, certaines vérités. En effet, il est toujours bon de faire le point.

Depuis trois ans, avec une volonté, une détermination qui inspirent incontestablement le respect, au-delà même de nos rangs, vous poursuivez, monsieur le garde des sceaux, une œuvre de rénovation — c'est le mot qui convient — de la justice et du droit.

A mi-législature, une partie du chemin est parcouru. Et on ne s'est pas limité au domaine du droit pénal. Il y a quelques jours — l'opinion publique en a-t-elle suffisamment conscience ? — notre assemblée a adopté des textes dont la portée économique sera considérable.

M. Yves Dollo. Exact !

M. Philippe Marchand. On ne s'est pas limité, contrairement à ce qu'insinuent, proclament et parfois même vocifèrent vos détracteurs, à la protection des droits du suspect, du coupable, qui doivent être protégés, car plus que jamais les intérêts des victimes ont été pris en compte.

Long, difficile chemin. L'histoire jugera plus tard l'œuvre de cette législature dans le domaine judiciaire. Que retiendra-t-elle ? Il est difficile de répondre avec précision au cœur de l'action. Cependant, qui pourrait nier avec sérieux et objectivité que le travail législatif de la gauche, approuvé par d'autres — et c'est heureux — sur certains points, comme l'abolition de la peine de mort, sera jugé comme le plus important — l'adjectif n'est pas démesuré — depuis la Révolution française ?

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. Philippe Marchand. Il ne faut pas craindre de le répéter, de le marteler car c'est la fierté, l'honneur de la gauche et de nombre de démocrates dans ce pays : de grands pas sont déjà franchis.

La disparition des juridictions d'exception, injures à la démocratie, car on ne peut pas, avec de tels tribunaux, parler d'écarter d'amélioration des droits de l'homme.

La disparition de dispositions d'exception, celles de la loi anticasseurs, celles de la loi « Sécurité et liberté ».

L'histoire jugera ? Mais pourquoi ne pas déjà rappeler du haut de cette tribune que le comité des experts des droits de l'homme des Nations unies a salué avec admiration l'œuvre accomplie dans le domaine des libertés judiciaires en France depuis 1981 ?

Le projet qui nous est aujourd'hui soumis n'innove pas fondamentalement. Dans son rapport écrit, Jean-Pierre Michel a fort justement salué les suggestions de notre regretté collègue Sauvaigo. A l'instant, on rappelait que ce rapport avait été diligenté à la demande du garde des sceaux de l'époque. C'est parfaitement exact. Mais il est tout aussi exact de rappeler que ce rapport a pris la direction d'un tiroir car il n'a pas été publié et jamais la représentation nationale n'en a eu officiellement connaissance.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. Très bien !

M. Philippe Marchand. Ce projet a le grand mérite de combler, au moins pour une large part, le retard qu'avait pris la France, vous l'avez souligné monsieur le garde des sceaux, s'agissant d'un droit fondamental dont l'absence de garantie est incompatible avec un régime de liberté publique. Oui, il était de notre devoir, et il était temps, de combler ce retard, et non seulement pour la seule satisfaction de rejoindre par comparaison — et comparaison n'est pas toujours raison — avec trois cent six années de retard l'Angleterre de Charles II, et non pas essentiellement parce que la réforme proposée peut avoir pour conséquence de réduire le pourcentage des détenus provisoires — 52 p. 100 — qui porte actuellement la France au deuxième rang, après l'Italie, parmi les dix-neuf États membres du Conseil de l'Europe.

Nous sommes d'accord avec vous, monsieur le garde des sceaux, ce projet à lui seul ne suffira pas à endiguer l'extension de la surpopulation pénale. Il faudra offrir, vous l'avez dit, aux magistrats instructeurs d'autres possibilités de contrôle judiciaire. Il faudra, nous le demandons tous, des moyens suffisants ; certains ont été mis en place. Il ne faut pas oublier que la plupart des responsables des collectivités locales sont prêts et travaillent à cette édification.

Il convenait surtout de combler ce retard pour chasser de notre droit ce qui constituait une anomalie grave : donner à un homme seul, quelles que soient ses qualités, le pouvoir autoritaire, quasi absolu, à un moment où il n'est pas toujours en possession de tous les éléments utiles, de priver un homme de sa liberté, sans que soient garantis les droits élémentaires de sa défense.

Qui pourrait aujourd'hui s'opposer — j'ai d'ailleurs noté qu'il n'y avait pas d'opposition — à ce que soient perfectionnées les conditions de ce qui reste un préjugement. Préjugement, oui, car comme l'a très bien dit notre collègue M. Ducloné, c'est le poids de l'opinion, c'est le prix de la renommée : celui qui a été mis en détention provisoire, même si par la suite le jugement au fond n'entraîne pas son incarcération, « a été en prison ». C'est une marque indélébile !

Qui peut donc finalement s'opposer à ce que le débat contradictoire vienne se substituer à ce qui était en fait la signature d'un simple formulaire. En tout cas, pas les magistrats, dont toutes les organisations professionnelles — sauf une, qui est minoritaire — approuvent les grandes lignes du projet. Et quand on sait que bon nombre de juges d'instruction souffraient et souffrent de leur solitude au moment de prendre, dans les cas les plus graves, c'est-à-dire les cas limites, la lourde décision d'incarcérer, on ne peut être surpris de constater que l'association des juges d'instruction approuve le projet.

Les avocats ? Non plus, car le projet a été approuvé par toutes leurs organisations professionnelles composées d'hommes ayant des philosophies, des convictions, y compris politiques, les plus diverses. L'unanimité s'est faite sur le principe du débat contradictoire. Cette adhésion est particulièrement méritoire car les avocats savent quel poids, quelle surcharge de travail représentera la tâche d'assurer, quasiment sur-le-champ et en permanence, la défense des inculpés à ce stade initial de la procédure. Plus les barreaux seront d'effectif réduit — et il y en a de nombreux — plus la charge sera lourde. Les avocats le savent. Ils acceptent de l'assumer.

Qui donc peut s'y opposer ? Il y a quelques instants encore, on pouvait se poser la question : pourquoi pas les élus de l'opposition ? J'ai écouté avec beaucoup d'attention M. Clément nous expliquer — formule idéale dans ce domaine — que, après en avoir délibéré, le groupe U. D. F. avait décidé de s'abstenir. J'ai noté, comme nous tous, son ton modéré. Je me bornerai à un seul commentaire. Il m'a quelque peu choqué en affirmant que les juges d'instruction souffriraient du surcroît de travail inhérent au débat contradictoire. A tout pécheur, miséricorde, et si cela s'explique par une méconnaissance de la réalité judiciaire, ce n'est pas trop grave. Nous savons en effet que ces magistrats accomplissent une tâche très délicate et qu'ils préféreront tous un débat ouvert, équilibré, loyal dans leur cabinet aux pratiques actuelles qui consistent — mais c'est normal — à sortir de son cabinet pour aller consulter le parquet.

Le groupe socialiste apportera au projet un soutien complet, pour ce qu'il est et plus encore pour ce qu'il annonce. Ce projet est une victoire de l'équilibre sur le risque de l'arbitraire, équilibre entre l'avocat de la société — le parquet — et l'avocat de la défense, entre un acte important de la procédure et les actes qui suivront. Il contribuera — c'est du moins notre souhait — à effacer un réflexe regrettable de certains tribunaux correctionnels qui, pour ne pas désavouer le magistrat instructeur, hésitent à relaxer parce qu'il y a eu mise en détention.

Le groupe socialiste unanime soutiendra l'amendement du rapporteur — je sais qu'il lui tient à cœur — qui tend à rendre non suspensif l'appel du parquet si le juge a décidé de mettre en liberté un détenu provisoire. Comment admettre en pure logique que l'appel du parquet ne soit pas suspensif lorsque le juge, au début de l'instruction, ne décide pas de la détention, mais qu'il le soit lorsque le même juge en cours d'instruction, alors qu'il connaît mieux le dossier et surtout l'inculpé et ses garanties de représentation, décide la mise en liberté ? Nous ne voyons pas, monsieur le garde des sceaux, sur quel fondement le Gouvernement, en l'état actuel du texte, pourrait sérieusement combattre notre amendement.

Nous voterons aussi ce projet parce qu'il annonce d'autres projets sur les droits de la défense et la sécurité publique. Qu'il me soit notamment permis, au moins à titre personnel, de souhaiter comme vous, monsieur le garde des sceaux, que nous puissions examiner dès que possible le projet de transfert à une juridiction — en l'occurrence le tribunal de l'application des peines — des pouvoirs que vous détenez en matière d'exécution des peines et de liberté conditionnelle. Nous sommes tous légitimement impatients, comme l'indiquaient à l'instant M. Ducloné et M. Aubert, de débattre du nouveau code pénal et du nouveau code de procédure pénale. Nous savons aussi qu'il faudra déployer des moyens qui actuellement sont insuffisants.

Ce soir, monsieur le garde des sceaux, à l'issue d'une brève mais importante séance, une nouvelle étape sera, nous en sommes convaincus, franchie. Les socialistes pensent que la justice y gagnera. La justice ne crée pas à elle seule la sécurité, elle n'en est qu'un des rouages mais elle doit participer au renforcement de la confiance. Ce texte y contribuera et nous pensons que notre pays — les Nations unies se sont déjà prononcées sur ce point — y gagnera. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. le garde des sceaux. Je conçois que la majorité me presse d'aller plus loin et de poursuivre l'entreprise. Je lui donne à cet égard des assurances, notamment en ce qui concerne la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants.

S'agissant de l'opposition, je relève avec un certain sourire que M. Clément, qui a d'abord indiqué qu'il adhérerait à l'idée d'un « habeas corpus à la française », ne va pas jusqu'à considérer comme possible de voter un texte qui en est la concrétisation. J'ai retrouvé chez vous, monsieur Aubert, cette continuité de démarche qui vous incite à me mettre, de manière systématique, en cause personnellement. J'ai même remarqué avec un certain sourire que vous vous animiez à mesure que vous personnalisez votre argumentation, semblant préférer l'attaque à la démonstration. Je ne vous suivrai pas dans cette voie, car ce n'est pas ma nature.

M. Jacques Toubon. Quel culot !

M. le garde des sceaux. Il y avait dans votre propos une touchante nostalgie du passé. Ah, les temps heureux où l'on rapportait « Sécurité et liberté », sembleriez-vous dire. Vous en parliez comme d'un modèle, alors qu'il s'agit du plus étonnant tour de passe-passe de l'histoire judiciaire. Pour résoudre le problème de la détention provisoire, vous aviez eu l'idée d'étendre les procédures qui offrent le moins de garanties : plus d'inculpés, mais que de condamnés ! C'était le triomphe, on le reconnaît, d'une méthode très particulière.

Cela dit, je serai très clair. Quelle est la signification la plus communément admise de l'*habeas corpus* ? C'est le fait qu'aucune détention ne doit intervenir, sinon sur ordre d'un magistrat. Nous sommes tous d'accord là-dessus et nous savons bien pourquoi les choses étaient différentes en France et en Angleterre au XVIII^e siècle. En France, ce sont les magistrats qui décident de la détention mais ce qui faisait défaut jusqu'à présent c'était la garantie du débat contradictoire et non pas les réquisitions écrites ni l'apparition éventuelle et, disons-le, peu fréquente de l'avocat au sein du cabinet d'instruction. C'est, en effet, le débat contradictoire, la rencontre, la discussion, l'échange des arguments qui, seuls, dans une justice de liberté permettent au juge de prendre une décision en toute connaissance de cause. J'ai marqué la continuité du projet avec l'esprit de 1970 mais j'ai aussi souligné le progrès décisif que constitue justement ce débat contradictoire ; si, précisément, les organisations professionnelles, sauf une, en ont accepté le principe, c'est qu'elles en mesuraient la portée.

Reste la question essentielle, monsieur Aubert, celle des moyens. Vous avez laissé — sinon vous-même, du moins la majorité de l'époque — l'institution judiciaire dans un état de délabrement que j'ai souvent eu l'occasion de rappeler. Certes, les prisons regorgeaient, mais les crédits pour en construire de nouvelles faisaient défaut. Certes, des postes de magistrat étaient inscrits au budget, mais ils n'étaient pas pourvus. Pour ma part, j'ai indiqué toutes les mesures très concrètes qui accompagneront ce projet, et sans lesquelles il est certain que nous ne réussirons pas à endiguer le flux. Sur ce sujet, vous êtes resté muet.

Bref, il y a un progrès des libertés, et vous ne l'avez pas démenti, monsieur Aubert, bien que vous vous soyez efforcé d'en réduire la portée. Nous convenons de la nécessité d'améliorer les méthodes et les moyens de l'instruction. Mais, voyez-vous, ce qui m'a frappé, en définitive, c'est cette contradiction formidable dans votre propos entre l'annonce de projets considérables en matière de procédure pénale et le fait que nous ne voyons pas émerger de tels projets. Quant à la référence au rapport du regretté Sauvaigo, qui contenait des propositions intéressantes, qu'en a fait mon prédécesseur, M. Peyrefitte ?

M. Jacques Toubon. Et vous ?

M. Emmanuel Aubert. Et vous, qu'avez-vous fait ?

M. le garde des sceaux. Il l'a écarté ! Il ne l'a pas déposé au Parlement, mais il a fait la loi « Sécurité et liberté ». A cet égard, je crois que les choses sont suffisamment claires...

M. Jacques Toubon. Et vous, qu'avez-vous fait ?

M. le garde des sceaux. Puisque vous m'interpellez, je vais vous poser quelques questions très précises pour lesquelles je voudrais obtenir enfin des réponses. En cette période d'élections européennes, il me paraît bon de prendre la mesure de ce qu'est une justice de liberté pour l'opposition. Lorsqu'elle nous parle de ses projets, de quoi est-il question ?

Etes-vous favorables au rétablissement de la peine de mort, alors que M. Toubon — ce qui, à mon sens, est à son honneur — et M. Chirac ont voté contre et que Mme Veil s'y oppose ? J'attends votre réponse.

Etes-vous partisans du rétablissement de la Cour de sûreté de l'Etat ? J'aimerais le savoir.

Pronez-vous le rétablissement de « Sécurité et liberté » ? Il faudrait le dire.

M. Pascal Clément. Avec des aménagements !

M. le garde des sceaux. Souhaitez-vous le rétablissement de la loi anti-casseurs ? Nous aimerions être fixés sur ce point.

Bref, messieurs de l'opposition, il faudrait « accorder vos violons » et nous faire connaître vos positions sur ces problèmes fondamentaux pour les libertés judiciaires. Nous saurons alors si vous êtes, oui ou non, partisans de juridictions d'exception, de lois pénales d'exception.

M. Emmanuel Aubert. Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre ?

M. le garde des sceaux. J'en aurai terminé dans une seconde, monsieur Aubert, et vous pourriez me répondre à ce moment-là.

M. Emmanuel Aubert. Non, je n'en aurai pas le droit. Laissez donc s'établir le débat contradictoire à l'Assemblée, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Dans ces conditions, je vous autorise à m'interrompre et souhaite obtenir des réponses aussi précises que possible.

M. le président. La parole est à M. Emmanuel Aubert, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

M. Emmanuel Aubert. Je ne représente pas toute l'opposition et ce n'est ni le lieu ni le moment pour exposer nos projets et nos programmes.

M. le garde des sceaux. Dommage...

M. Emmanuel Aubert. Cette tactique est trop facile, monsieur le garde des sceaux.

Mais une de vos questions m'a touché, parce qu'elle était personnelle et concernait ma position à l'égard de la peine de mort. Je rappellerai seulement que j'ai voté l'article I^{er} du projet, subordonnant mon vote favorable sur l'ensemble à l'adoption d'un amendement relatif aux peines de substitution. Sur le fond, vous m'aviez alors donné raison, mais sur la forme vous m'avez dit qu'il ne convenait pas de légiférer si rapidement dans un domaine aussi grave. Toutefois, vous m'avez promis qu'à l'automne prochain vous déposeriez un texte révisant l'échelle des peines. Trois ans ont passé. Qu'avez-vous fait ? Répondez à votre tour !

M. le garde des sceaux. C'est une vieille recette, monsieur Aubert, que celle qui consiste à répondre à la question par une autre question.

M. Emmanuel Aubert. Non !

M. le garde des sceaux. Vous ne m'avez toujours pas répondu ni sur la Cour de sûreté de l'Etat ni sur la loi anti-casseurs : pourtant vous devez bien avoir une position ; pourquoi la taisez-vous ?

Si vous aviez lu le projet de loi concernant le tribunal de l'application des peines — mais il est vrai qu'il comporte 165 articles — vous auriez trouvé la réponse à votre question, c'est-à-dire le projet législatif que nous vous soumettrons.

Nostalgiques du passé, vous vous gardez de dire ce que serait l'avenir dans le domaine des libertés judiciaires si vous repreniez le pouvoir. Tant que vous ne vous serez pas clairement exprimés à cet égard, vous resterez, à mes yeux, prisonniers de la politique judiciaire et des structures judiciaires que vous affectionnez et dont j'ai rappelé ce qu'elles étaient. Elles ne sont pas exactement l'expression des exigences de liberté dont vous vous prétendez porteurs. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 2070 tendant à renforcer les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire et d'exécution d'un mandat de justice (rapport n° 2105 de M. Jean-Pierre Michel, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est lue à dix-neuf heures.)

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

LOUIS JEAN.