

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. YVES COCHET

1. **Détention provisoire.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 3).

M. Alain Tourret, rapporteur de la commission des lois.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice.

QUESTION PRÉALABLE (p. 6)

Question préalable de M. Jean-Louis Debré : MM. Patrick Devedjian, Raymond Forni, Jean-Luc Warsmann, André Gerin, Michel Crépeau, Philippe Houillon, Mme la garde des sceaux. – Rejet.

Rappel au règlement (p. 11)

MM. Thierry Mariani, le président.

Reprise de la discussion (p. 11)

M. Patrick Devedjian.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 11)

MM. Jean-Pierre Michel,
Philippe Houillon,
Louis Mermaz,
André Gerin,
Jean-Luc Warsmann,
Michel Crépeau,
Thierry Mariani.

Mme le garde des sceaux.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 23)

Article 1^{er} (p. 23)

MM. Robert Pandraud, Louis Mermaz, Michel Crépeau.

Amendement de suppression n° 18 du Gouvernement : Mme le garde des sceaux, MM. le rapporteur, Philippe Houillon, Jean-Pierre Michel. – Adoption.

L'article 1^{er} est supprimé.

Article 2 (p. 25)

Amendement n° 5 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, MM. Jean-Pierre Michel, Patrick Devedjian. – Retrait.

M. Louis Mermaz, le président.

Adoption de l'article 2.

Après l'article 2 (p. 26)

Amendement n° 6 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 7 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Jean-Pierre Michel. – Rejet.

Article 3 (p. 27)

Amendements de suppression n°s 14 de M. Gerin et 19 du Gouvernement : M. André Gerin, Mme le garde des

sceaux, MM. le rapporteur, Jean-Luc Warsmann, Jean-Pierre Michel, Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois. – Adoption.

L'article 3 est supprimé.

Les amendements n°s 15 et 16 de M. Warsmann n'ont plus d'objet.

Article 4 (p. 29)

Amendement de suppression n° 1 de M. Houillon : MM. Philippe Houillon, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, MM. Louis Mermaz, Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Amendement n° 8 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 20 du Gouvernement : Mme le garde des sceaux, MM. le rapporteur, Patrick Devedjian, Michel Crépeau.

Rappel au règlement (p. 32)

M. Louis Mermaz.

Reprise de la discussion (p. 32)

Rejet de l'amendement n° 20.

Amendement n° 21 du Gouvernement. – Rejet.

M. Jean-Luc Warsmann, Mme le garde des sceaux.

Amendement n° 22 du Gouvernement : MM. le rapporteur, Jean-Luc Warsmann. – Rejet.

Adoption de l'article 4.

Après l'article 4 (p. 32)

Amendement n° 26 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

M. le président.

Article 5 (p. 32)

Amendement de suppression n° 2 de M. Houillon : MM. Philippe Houillon, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Louis Mermaz. – Rejet.

Amendements n°s 9 de M. Gerin et 23 du Gouvernement : M. André Gerin, Mme le garde des sceaux, MM. le rapporteur, Louis Mermaz. – Rejet de l'amendement n° 9 ; adoption de l'amendement n° 23.

Ce texte devient l'article 5.

Article 6 (p. 34)

Amendement n° 10 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 24 du Gouvernement : Mme le garde des sceaux, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Michel. – Adoption.

Adoption de l'article 6 modifié.

Article 7 (p. 34)

Amendement n° 17 de M. Warsmann : MM. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Adoption de l'article 7.

Article 8. – Adoption (p. 35)

Après l'article 8 (p. 35)

Amendement n° 11 de M. Gerin : MM. André Gerin, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Article 9 (p. 35)

Amendement de suppression n° 25 du Gouvernement : Mme le garde des sceaux, MM. le rapporteur, Robert Pandraud, Jean-Pierre Michel, Louis Mermaz. – Rejet.

Adoption de l'article 9.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 36)

MM. Jean-Luc Warsmann,

André Gerin.

Mme la présidente de la commission.

MM. Philippe Houillon,
Michel Crépeau,
Louis Mermaz.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 37)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

M. Thierry Mariani, Mme le garde des sceaux.

2. **Ordre du jour** (p. 37).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. YVES COCHET, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

DÉTENTION PROVISOIRE

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Alain Tourret et plusieurs de ses collègues tendant à limiter la détention provisoire (n^{os} 577, 813).

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

M. Alain Tourret, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, nous avons à étudier aujourd'hui une proposition essentielle liée à la présomption d'innocence, principe sans cesse rappelé tout au long de notre histoire : par la Déclaration des droits de l'homme de 1789, par l'ensemble des déclarations européennes et internationales concernant les droits de l'homme, par les plus hautes autorités du pays. Ainsi, le Président de la République a fait une déclaration importante à ce sujet le 21 janvier 1993. Il en est de même de M. le Premier ministre et de Mme le garde des sceaux.

Or la mise en détention provisoire heurte de plein fouet la notion même de présomption d'innocence. Pourtant, il faut bien faire coexister ces deux principes fondamentaux : la présomption d'innocence et, en cas d'infraction grave, la possibilité de mettre en détention des personnes, malgré cet état d'innocence présumé, sans oublier que nous sommes en présence non seulement de l'un des piliers essentiels qui assurent l'assise de la République, mais également de situations humaines.

Malheureusement, au fil des années, la détention provisoire a été détournée de l'objet pour lequel elle doit exister. A cet égard, la France est l'un des rares pays de l'Union européenne, pour ne pas dire le seul, où la détention provisoire est utilisée comme un élément de l'instruction.

Actuellement, 41 % des personnes incarcérées le sont au titre de la détention provisoire, dont 30 % en application de décisions prises par des juges d'instruction. Ainsi,

plus de 16 000 personnes par an sont mises en détention provisoire à la suite de décisions de juges d'instruction. Or 1 500 à 2 000 d'entre elles bénéficient ensuite d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement. Cela signifie que 2 000 de nos concitoyens sont, chaque année, mis à tort en prison.

Comme cela a été rappelé par l'un de nos collègues en commission des lois, la détention provisoire est devenue le mode actuel le plus sophistiqué de la torture.

Face à cette situation, il importait de réagir.

La première question qui s'est alors posée est celle de savoir s'il fallait le faire dès maintenant alors que l'on annonce une importante réforme de la justice. Certes, nous ne pouvons que nous féliciter de la volonté du Gouvernement de réformer en profondeur la justice, mais cela ne fait nullement obstacle à l'initiative parlementaire. Nous avons donc estimé qu'il appartenait à la représentation nationale de se saisir de cette question essentielle de la détention provisoire pour définir une position claire. Cela a parfaitement été admis par l'ensemble de la commission et rappelé par sa présidente, Mme Catherine Tasca.

Il y a donc complémentarité absolue entre la proposition de loi adoptée sans aucune opposition par votre commission et la vaste réforme annoncée.

Il convenait donc d'examiner comment faire en sorte que la détention provisoire soit réellement ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être, c'est-à-dire l'exception.

Nous avons d'abord décidé de ne pas toucher aux propositions du Gouvernement, à commencer par le juge des libertés : c'est sa réforme ; elle lui appartient. Nous sommes donc intervenus dans d'autres domaines, en commençant par essayer de limiter les cas dans lesquels la détention provisoire peut être prononcée par le juge d'instruction.

Dans un premier temps, il avait été proposé de ne le permettre que pour des délits faisant encourir des peines de cinq années d'emprisonnement. A la suite des observations fournies par la chancellerie, votre rapporteur a soumis un texte plus nuancé établissant une distinction entre les délits contre les biens et ceux contre les personnes, et prenant en compte la notion de récidive. Il est donc proposé de limiter la possibilité donnée aux juges d'instruction de décider la détention provisoire aux cas où la peine encourue est de trois années en matière de délits contre les personnes et de cinq années pour les délits contre les biens.

A cet égard, la commission a souhaité que l'on prenne en considération les peines égales ou supérieures à cinq ans, et non pas simplement supérieures à cinq ans. Je m'en suis remis à sa sagesse, tout en soulignant que seront ainsi concernés les auteurs de 590 infractions parmi lesquelles figurent, par exemple, le bris de scellés ou l'illumination trop forte de façades, qui ne me semblent pas avoir un caractère criminel !

Ensuite, la commission a retenu la possibilité d'avoir recours au bracelet électronique dans le cadre du contrôle judiciaire permettant l'assignation à domicile, dans la ligne de ce qui a déjà été décidé par notre assemblée.

En ce qui concerne la durée de la détention provisoire, l'un des mérites de ce texte est de prévoir des dates butoir, en matière délictuelle comme en matière criminelle. Il s'agit d'éviter que des personnes restent des années, pour ne pas dire des dizaines d'années, en prison, en attendant de passer en jugement ou devant la cour d'assises.

Nous proposons ainsi de limiter la détention à huit mois dans tous les cas en matière correctionnelle, alors que le maximum peut actuellement atteindre douze, voire vingt-quatre mois. Nous instaurons aussi une limite de deux ans ou de trois ans, selon la peine encourue, en matière criminelle.

Nous avons également prévu de limiter le recours à la notion d'ordre public pour motiver la prolongation de la détention provisoire.

Enfin, nous proposons l'indemnisation du préjudice moral.

La commission des lois a adopté plusieurs amendements complémentaires prévoyant la présence de l'avocat dès la première heure de la garde à vue ; l'obligation d'une ancienneté supérieure à cinq années pour les juges d'instruction ; l'obligation d'une cellule individuelle pour les personnes placées en détention provisoire.

Les dispositions retenues ont été prises par respect de la personne humaine et parce que la prison n'est jamais une simple suppression de liberté. N'oublions pas, en effet, que nous traitons du cas de personnes présumées innocentes.

Tel est, madame le garde des sceaux, madame la présidente de la commission, mes chers collègues, l'esprit de cette proposition de loi, dont je tiens à souligner combien elle honore la représentation nationale. Il me paraît d'ailleurs primordial que, sur des textes touchant aux droits de l'homme, elle puisse s'exprimer en faisant jouer son droit d'initiative. Cela a une importance essentielle pour l'affirmation des droits du Parlement.

En effet, de deux choses l'une : soit, comme ce fut le cas dans le passé, l'Assemblée n'est qu'une chambre d'enregistrement, soit elle a une capacité d'initiative. En apporter la preuve est un autre des enjeux de cette proposition de loi.

Nous allons l'examiner article par article. La discussion en commission a déjà été fructueuse et nous y avons adopté, sans ostracisme, des amendements présentés de part et d'autre.

Je suis persuadé que, grâce à ce débat, la cause des droits de l'homme aura progressé en fin de journée. La liberté aura conquis un espace supplémentaire et la France ne pourra que s'en orgueillir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

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

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, madame la présidente de la commission, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose : « Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. »

Parce qu'elle porte, par nature, atteinte à la présomption d'innocence en permettant l'incarcération d'une personne non encore condamnée, la détention provisoire doit constituer une mesure aussi exceptionnelle que possible.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué devant vous le 15 janvier dernier, en présentant les orientations générales de la réforme de la justice que le Gouvernement est en train d'élaborer, je souhaite modifier profondément les dispositions actuelles du code de procédure pénale en matière de détention provisoire, afin que soit mieux respecté le principe de la présomption d'innocence.

J'ai longuement exposé devant vous les intentions du Gouvernement en la matière et écouté avec beaucoup d'attention les positions de tous les députés, qui se sont exprimés sur cette question au cours de ce débat d'orientation, pour en tenir compte dans la rédaction des dispositions du projet de réforme que j'aurai bientôt l'honneur de présenter devant votre assemblée.

L'Assemblée nationale n'a toutefois pas souhaité attendre quelques semaines le dépôt des projets de loi annoncés et vous examinez maintenant la proposition de loi déposée et rapportée par M. Alain Tourret.

Un travail s'est engagé avec le rapporteur qui a bien voulu se rapprocher du Gouvernement. Je tiens à le remercier de l'esprit de coopération dans lequel ce travail s'est accompli, et je me félicite des avancées communes qui ont pu en résulter.

Cette proposition de loi constitue ainsi, à mes yeux, une sorte de prolongement de la discussion générale qui a eu lieu devant vous au début de l'année et les prémices de l'examen du projet de loi réformant la procédure pénale, que le Gouvernement va déposer devant le Parlement dans quelques semaines.

Cette proposition de loi n'aborde toutefois qu'un des aspects de la question concernant la détention provisoire. Votre rapporteur l'a souligné.

Trois principes de notre droit, qui reprennent ceux de la Convention européenne des droits de l'homme, doivent en effet être respectés en la matière.

Le premier est le principe de proportionnalité, qui impose que la détention provisoire ne puisse être ordonnée que pour des faits d'une particulière gravité. C'est donc au législateur de fixer, en ce domaine, les seuils de gravité autorisant le recours à la détention.

Le deuxième est le principe de nécessité, qui impose que la détention provisoire ne soit ordonnée que lorsqu'elle est véritablement indispensable, soit à titre de mesure de sûreté, soit en raison des nécessités de l'instruction. C'est également la loi qui doit déterminer, de façon détaillée, les critères permettant de justifier une détention.

Le troisième est le principe de la garantie judiciaire, en vertu duquel la détention ne peut être ordonnée que par un juge impartial qui vérifiera que les conditions édictées par la loi en application des deux principes précités sont effectivement respectées.

Ce sont ces trois principes qui servent de structure à ma réforme.

En élevant les seuils d'emprisonnement à partir desquels la détention peut être ordonnée et en limitant la durée de la détention au regard des peines encourues par la personne poursuivie, la proposition de loi adoptée par votre commission vise à réduire la détention provisoire.

Le projet de réforme dont le Gouvernement est en train d'achever l'élaboration – le Conseil d'Etat doit, en effet, être saisi des textes dans le courant du mois d'avril – a, en matière de détention provisoire, un objectif plus ambitieux. En effet, si le projet du Gouvernement modifie les seuils d'emprisonnement permettant le placement en détention, rejoignant en cela certaines dispositions de la présente proposition de loi, il prévoit également de confier à un magistrat distinct du juge d'instruction le soin d'ordonner et de prolonger les détentions provisoires et de statuer sur les demandes de mises en liberté. Ce magistrat, qu'il est proposé pour l'instant de dénommer « juge des libertés », pourra ainsi statuer en toute objectivité. Il apparaîtra aux yeux de tous comme un « arbitre impartial », pour reprendre l'expression de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agira d'un magistrat d'expérience, ayant rang de président, de premier vice-président ou de vice-président du tribunal.

La garantie judiciaire sera ainsi considérablement renforcée par les nouveaux textes puisque l'intervention d'un magistrat distinct de celui qui est chargé des investigations garantira une appréciation totalement objective du placement en détention.

Si j'insiste sur cet aspect de la réforme préparée par le Gouvernement, c'est que la remise à plat des dispositions de notre procédure pénale concernant la détention doit en effet former un tout. Son objectif politique est d'assurer un équilibre entre le respect des libertés individuelles et l'efficacité de la répression.

Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que l'objectif de la procédure pénale est la manifestation de la vérité afin de permettre l'identification et la condamnation de l'auteur d'une infraction. Les garanties procédurales nécessaires ne doivent donc pas entraver l'efficacité des investigations.

C'est donc au regard de ces différents principes et de cet objectif que je puis vous indiquer que le Gouvernement est d'accord pour discuter du texte présenté par M. Tourret, mais qu'il ne souhaite pas que la discussion déborde de ce cadre.

En particulier, je suis opposée aux dispositions qui ont été ajoutées lors de l'examen de ce texte par la commission, et qui concernent la question de l'ancienneté des juges d'instruction et celle des conditions matérielles de la détention. J'ai ainsi déposé deux amendements de suppression de ces dispositions. Il s'agit, en effet, dans les deux cas, de sujets qu'il convient de discuter complètement dans un cadre global. Je m'expliquerai plus longuement quand ces articles viendront en discussion.

Je serai aussi opposée à l'article 2 de la proposition de loi relatif au placement sous surveillance électronique. Cette mesure nécessite en effet une expérimentation préalable, qui est actuellement en cours et dont il faut attendre l'évaluation avant d'étendre son champ d'application.

S'agissant de l'article 3 de la proposition, qui prévoit l'intervention de l'avocat dès la première heure de la garde à vue, il s'agit – vous le savez – d'une modification que le Gouvernement a déjà annoncée, mais qui me paraît prématurée dans le présent texte.

J'en viens maintenant aux dispositions principales de cette proposition de loi, celles qui me paraissent les plus intéressantes, car elles sont directement issues de la proposition de loi originelle, et qui rejoignent mes préoccupations sur les trois points suivants.

Premièrement, améliorer la grille des critères permettant aux juges de décider du placement en détention provisoire et de sa prolongation ; ce sont les articles 4, 5 et 6 de la proposition de loi.

Deuxièmement, organiser de façon plus efficace l'indemnisation des prévenus placés en détention provisoire et ayant bénéficié d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement ; c'est l'article 7. Votre rapporteur a eu raison de rappeler que leur nombre n'était pas négligeable.

Troisièmement, fixer des délais pour la durée des procédures ; c'est l'article 8.

Sur ce dernier point, le respect de l'exigence de délai raisonnable prévue par la Convention européenne des droits de l'homme constitue, à mes yeux, une impérieuse nécessité. De nombreuses dispositions de la réforme de la procédure pénale actuellement en préparation tendront, précisément, à cette fin. Je ne peux donc qu'être d'accord sur l'article 8 de la proposition, qui institue des délais d'audiencement dans les affaires criminelles.

S'agissant de l'indemnisation des détentions provisoires, je suis pleinement d'accord pour les modifications proposées par l'article 7. Il est notamment souhaitable de faire expressément référence au préjudice moral et au préjudice matériel de la personne injustement incarcérée. Il s'agit d'une avancée considérable pour les intéressés.

Enfin, s'agissant de la question des seuils d'emprisonnement permettant la détention provisoire ou sa prolongation, je suis d'accord sur la nécessité de modifier les textes actuels.

Le Gouvernement souhaite toutefois que soient retenus de nouveaux seuils, légèrement différents de ceux retenus par la commission des lois. J'ai, en conséquence, déposé des amendements à cette fin.

Je suis certaine que, sur ces questions, nous pourrions parvenir à un accord.

Sans entrer dès maintenant dans le détail de ces dispositions et des amendements du Gouvernement – je m'expliquerai en effet plus précisément sur chacun des articles –, je crois utile de faire deux remarques générales.

Première remarque : il ne faut pas que les modifications qui seront apportées à notre droit aient des conséquences qui ne seraient pas comprises de l'ensemble des justiciables.

Il est souhaitable, à mes yeux, de limiter le recours à la détention provisoire, mais il ne faut pas désarmer la répression.

Certaines des dispositions adoptées par votre commission des lois auraient à cet égard des conséquences fâcheuses.

En particulier, il ne serait plus possible de recourir à la détention provisoire pour les faits suivants – je ne donne là que quelques exemples parmi ceux qui me paraissent les plus significatifs : tromperie sur une marchandise mettant en péril la santé de l'homme ; pour la vente d'animal atteint d'une maladie contagieuse, qualification susceptible de s'appliquer dans les affaires dites de « la vache folle » ; rejet d'hydrocarbures dans la mer : le capitaine d'un navire étranger qui dégagerait à proximité de nos côtes et provoquerait une marée noire catastrophique ne pourrait être placé en détention provisoire ; port d'arme de sixième catégorie : les drames récents survenus dans des établissements scolaires incitent à cet égard à une réflexion approfondie ; violation de sépulture avec atteinte à l'intégrité du cadavre : l'actualité nous montre que de tels faits de profanation ne sont malheureusement pas exceptionnels.

Ce ne sont que des exemples. Je ne pense pas que la volonté de l'Assemblée nationale soit d'affaiblir l'efficacité de la répression dans ces différents domaines. En tant que garde des sceaux, je n'accepte pas que les auteurs de telles infractions ne puissent jamais – je dis bien « jamais » – être placés en détention provisoire. Je souhaite que la possibilité – je ne dis pas l'obligation – de les placer en détention provisoire demeure à la disposition du juge.

Deuxième remarque d'ordre général : il faut se souvenir que la modification des seuils devra se combiner avec l'institution du juge des libertés. C'est un magistrat distinct du juge d'instruction, un magistrat d'expérience, qui statuera en matière de détention provisoire, et qui pourra apprécier, en toute objectivité et avec le recul nécessaire, si les critères prévus par la loi sont effectivement remplis. Il n'est pas nécessaire, dans ces conditions, de fixer des critères trop rigides, des seuils trop élevés ou des délais butoirs trop courts ou trop nombreux.

Telles sont les principales observations que je souhaitais faire dans le cadre de la discussion générale. J'aurais bien évidemment préféré que cette discussion se fasse à l'occasion de l'examen du projet de réforme qui sera présenté le mois prochain au conseil des ministres.

Toutefois, si notre débat s'organise maintenant à la suite du travail amorcé avec votre rapporteur, l'Assemblée nationale a l'occasion d'apporter une importante contribution à la réforme que je prépare, et je m'en réjouis. Je note avec satisfaction que votre assemblée partage les orientations que le Gouvernement a retenues et que j'ai eu l'honneur de vous présenter le 15 janvier dernier. Je souhaite que le débat qui va suivre permette de dégager concrètement leur première mise en forme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Question préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Louis Debré et des membres du groupe du Rassemblement pour la République une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Devedjian. Madame le garde des sceaux, il est bien difficile de gérer une majorité plurielle ! Ainsi, le groupe RCV n'hésite pas à venir perturber les grands projets du Gouvernement. En effet, la proposition présentée par M. Tourret va à l'encontre du projet de modification que le Gouvernement s'appête à déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale.

S'agissant de la détention provisoire, il est absurde de modifier une partie du dispositif sans avoir une vision globale sur l'ensemble ; c'est pourtant ce qu'on veut faire aujourd'hui. Cette proposition est totalement improvisée. Elle ne comporte aucune étude d'impact. La conclusion du rapport est d'ailleurs éloquent sur le niveau de la réflexion : « Votre rapporteur suggère une nouvelle version de la proposition initiale. »

Elle a été accueillie fraîchement par le parti socialiste qui l'assortit de quelques euphémismes diplomatiques qui en disent long. M. Mermaz, avec beaucoup de bienveillance, disait qu'elle « avait le mérite d'ouvrir le débat ». C'est, en effet, à peu près le seul ! Il observait – il a raison – que ce texte semble « avantager les délits financiers ». M. Colcombet soulignait le caractère parcellaire de la proposition. M. Gouzes se demandait carrément

« s'il était réellement opportun que cette proposition soit examinée juste avant la réforme » ; cela paraît de bon sens. Il regrettait – c'est évident – que le texte ne traite pas du juge des libertés. Il a fait part de son désaccord sur les avantages donnés à la délinquance financière. Mme Tasca, avec la bienveillance d'une présidente, y a vu un échange constructif. Il faut bien y trouver quelque chose !

Quand on vous écoute, madame le garde des sceaux, et quand on voit la batterie d'amendements, que vous avez déposés, on n'a pas beaucoup d'illusions sur votre opinion quant à la qualité du texte qui nous est soumis.

La proposition de loi de M. Tourret n'aborde pas la vraie question en matière de détention provisoire.

Sur ce point, M. Tourret a raison de s'indigner du nombre d'innocents qui sont mis en détention provisoire, puis sortent de prison en ayant obtenu un non-lieu, une relaxe ou un acquittement. Or, il s'est « fait avoir » par les chiffres du ministère de la justice, qui ne concernent que les personnes sorties de prison après un non-lieu, une relaxe ou un acquittement, mais qui ne rendent pas compte du chiffre noir des innocents incarcérés. En général, le juge, qui ne se sent pas bien dans sa peau d'avoir commis une erreur en plaçant quelqu'un en détention provisoire, commence par le mettre en liberté, puis, longtemps après, un ou deux ans après, lui accorde un non-lieu. Ceux qui obtiennent un non-lieu après avoir été placés en détention provisoire sont les plus nombreux et ne sont pas comptabilisés dans vos chiffres, car ils sont sortis de prison non pas après un non-lieu, mais sur une simple décision de mise en liberté. Vous vous êtes donc trompé, monsieur Tourret, dans votre comptabilisation.

La vraie question sur la détention est le juge d'instruction qui est à la source du plus grand nombre d'erreurs judiciaires. Monsieur Tourret, la plupart de ceux qui s'intéressent à la détention provisoire savent que le plus important – c'est ce que vous a rappelé Mme le garde des sceaux – est de ne pas laisser au juge d'instruction la décision de la mise en détention provisoire. Sur ce point, il n'y a rien du tout dans votre texte. Voilà la vraie question. Plutôt que de réduire les pouvoirs d'appréciation de celui qui met en détention, il convient de confier la tâche à un juge qui offre des garanties d'impartialité. Ce ne peut pas être le juge chargé de l'enquête, sorte de chausse-souris judiciaire, à la fois policier par ses enquêtes et ses hypothèses, inévitablement subjectives au début d'une enquête, et, en même temps juge, rendant des ordonnances qui ont vocation à être objectives.

Robert Badinter a raison : le même homme ne peut être à la fois Salomon et le commissaire Maigret.

Vous avez été du reste obligé d'aborder quelque peu ce sujet dans votre rapport ; mais votre texte n'en dit pas un mot. Vous avez laissé au Gouvernement le soin de trancher cette question. Mais alors, quelle est l'utilité de votre proposition de loi ? D'où vient que la gauche ne parle plus aujourd'hui du rapport Delmas-Marty, si longtemps respecté, et qui a effectivement posé les bons principes en matière de détention provisoire ? D'où vient que votre rapport ne cite plus la commission Truche ? Elle avait pourtant fait la lumière sur cette question et, une fois de plus, expliqué qu'il fallait distinguer le juge de la détention du juge de l'instruction. Voulez-vous laisser tout l'honneur de la réforme à Mme Guigou ?

Celle-ci nous a confirmé sa volonté, rappelée à plusieurs reprises, de distinguer entre le juge d'instruction et le juge de la mise en détention. Heureusement, car, pendant un instant, je m'étais demandé si vous n'étiez pas en

fait l'alibi d'un renoncement du Gouvernement. Car enfin, celui-ci avait pris des engagements, et vous-même avez rappelé que l'on avait plusieurs fois tenté de séparer la mise en détention de l'instruction pour la confier à un juge impartial et indépendant, mais que cela n'avait pas fonctionné. La droite avait agi la première, avec la loi du 30 décembre 1987, alors que M. Chalandon était garde des sceaux, et c'est la gauche qui, le 6 juillet 1989, a rétabli la toute-puissance du juge d'instruction. La fois suivante, ce fut l'inverse : par la loi du 4 janvier 1993, la gauche avait séparé les deux fonctions, et la droite, par la loi du 29 août 1993, est revenue en arrière. Pourquoi ? Parce que la droite comme la gauche ont dû céder devant la forte revendication syndicale de l'Association française des magistrats instructeurs, qui en permanence a fait pression sur la représentation nationale pour conserver le pouvoir de mise en détention, considéré comme un des moyens de l'instruction. Plusieurs magistrats ont publiquement reconnu que la mise en détention servait à obtenir des aveux. On comprend que certains restent attachés à cette facilité.

Je me suis inquiété de voir ressurgir l'Association française des magistrats instructeurs. Le 30 octobre dernier, à la suite des déclarations de Mme le garde des sceaux, son président a déploré dans *Le Figaro* que l'on puisse de nouveau envisager de retirer la mise en détention de la compétence du juge d'instruction. Et voilà que, dès le mois de décembre, à peine deux mois après, arrive votre proposition de loi, monsieur Tourret ! Il aura suffi que l'Association française des magistrats instructeurs s'élève contre un projet à nouveau remis sur la scène publique pour que vous nous annonciez un texte qui n'a d'autre objet que de conserver les choses en l'état, une proposition de loi bel et bien conservatrice. Car si vous proposez de réduire les pouvoirs du juge d'instruction, c'est simplement pour rendre la situation actuelle plus acceptable, alors que l'équilibre du système doit être totalement bouleversé. Vous vous proposez de raccommoier, pour lui permettre de durer. Et si je n'avais entendu le garde des sceaux nous assurer qu'elle maintenait son point de vue et son projet, je me serais dit que vous lui serviez d'alibi face au *lobbying* répété des juges d'instruction pour maintenir les choses en l'état.

C'est là, me semble-t-il, la plus mauvaise façon de légiférer. Elle ressemble du reste à la plus mauvaise manière de juger, que les avocats connaissent bien : quand il y a doute sur des faits graves, le tribunal prononce une petite peine en pensant que s'il se trompe, ce sera moins grave. On l'a vu il n'y a pas longtemps. Pour moi, quand on a un doute, il faut évidemment relaxer. La mauvaise manière de juger, c'est de condamner faiblement tout simplement parce que l'on n'est pas sûr. Vous, vous légiférez de la même manière : vous avez un doute sur le système, alors vous réduisez la durée et la possibilité de la détention provisoire. Si vous vous êtes trompé, cela sera moins grave, pensez-vous. En cela, vous légiférez comme les mauvais juges jugent.

Votre proposition est totalement incompatible avec le projet du Gouvernement, et seules les contraintes de la majorité plurielle empêchent celui-ci de vous envoyer sur les roses !

Les dispositions que vous prévoyez n'ont aucun sens. Pourquoi ? Parce que ce juge impartial qui sera chargé de la mise en détention, il n'est pas encore créé, et vous commencez déjà à réduire ses pouvoirs ! Le juge d'instruction dispose d'énormes pouvoirs en matière de détention provisoire. Le suspectant de ne pas toujours en faire bon usage, on va créer un nouveau juge, impartial, qui

offrira plus de garanties aux justiciables. Or, avant même qu'il ne soit créé, vous voulez rogner ses compétences, après vous être accommodé pendant si longtemps des prérogatives exorbitantes du juge suspecté. C'est absurde ! Du reste, si la nouvelle institution est réellement impartiale, la question de ses pouvoirs a moins d'importance que celle des garanties offertes aux justiciables.

Votre proposition de loi, monsieur Tourret, s'attaque également, de manière subreptice, à l'échelle des peines. Et si elle était par malheur acceptée, elle aurait beaucoup d'effets négatifs. En réduisant la durée de la détention provisoire, vous n'accélérez pas le cours de la justice. Car là est bien le fond du problème : la durée avec laquelle la justice doit compter pour arriver au bout de ses procédures.

Comme vous-même le reconnaissez incidemment dans votre rapport, la durée de la détention provisoire a un effet direct sur le montant de la peine prononcée par la juridiction. Abaisser la durée de la détention provisoire revient à influencer le tribunal qui jugera au fond et à restreindre de fait l'échelle des peines qu'il aura à prononcer. On peut faire ce choix ; encore faut-il le poser comme tel. On ne peut réduire l'échelle des peines du système pénal français au détour d'une proposition de loi bâclée sur une table de commission, un vendredi matin.

M. Jean-Pierre Michel. Il fallait venir en commission, monsieur Devedjian ! Nous aurions bénéficié de vos lumières !

M. Patrick Devedjian. J'ai lu le rapport et regardé ce que vous avez fait. Franchement, cela ne m'a pas incité à participer au débat.

M. Alain Tourret, rapporteur. Quel mépris pour vos collègues !

M. Bernard Charles. Ce n'est pas sérieux !

M. Patrick Devedjian. Quand un travail est aussi bâclé, on ne peut pas le réparer. A mon avis, le désastre est irrémédiable.

M. Alain Tourret, rapporteur. Quel mépris !

M. Patrick Devedjian. Je ne me sens pas la vocation de pompier du groupe RCV.

M. Michel Crépeau. Il ne vous demande rien, le groupe RCV !

M. Jean-Pierre Michel. S'il y avait un incendie, on ne vous appellerait pas pour l'éteindre !

M. Patrick Devedjian. Je comprends que vous soyez mal à l'aise ; entre vos mains, les institutions dégénèrent. Il faut, c'est vrai, réhabiliter le rôle du Parlement, monsieur Crépeau, et le droit d'initiative parlementaire. Mais si c'est pour en faire cela, croyez-moi, cela n'amènera que des déceptions.

M. Michel Crépeau. Cela fait six mois qu'on travaille sur ce texte !

M. Patrick Devedjian. J'aurais aimé un texte aux conséquences un peu mieux étudiées.

En limitant la durée de la détention, on veut réduire en fait l'échelle effective des peines. Pourquoi ne pas le dire franchement, oser le débat ? Ce serait plus loyal à l'égard du peuple français !

Votre proposition de loi pêche également par insuffisance de réflexion sur le principe même de la détention provisoire. Il ne suffit pas de proclamer avec hypocrisie

qu'il ne doit pas s'agir d'une pré-condamnation ; de fait, c'en est bien une, car c'est infliger une souffrance à ceux qui la subissent. La présenter comme une mesure de sûreté, c'est se moquer du monde. La détention provisoire est bel et bien une pré-condamnation, à tel point que l'on en tient compte dans la durée de la peine définitive. Auquel cas, une vraie réflexion devrait viser à l'entourer d'un maximum de garanties, au lieu de continuer à feindre de ne pas la considérer pour ce qu'elle est. L'important n'est donc pas de réduire la durée de la détention provisoire : il est des cas où, manifestement, celle-ci ne pose aucun problème, par exemple lorsque l'on sait que l'accusé sera condamné à une peine minimum de dix ans et que les faits sont reconnus et avérés. Ce dont il faut s'assurer, c'est qu'elle soit prononcée dans des conditions équitables, offrant toutes garanties au justiciable. Le vrai débat doit porter sur la manière dont la détention provisoire est décidée, organisée, suivie. La durée n'est qu'accessoire.

Or, de ce point de vue, votre proposition de loi est aveugle. Vous traitez tous les cas à l'identique. Il y a le prévenu pour lequel il n'y a aucun doute, pour lequel les faits sont avérés, qui reconnaît, qui plaide coupable ; il y a aussi celui pour lequel les faits sont discutés, dont la culpabilité laisse planer un doute. Même si les faits justifient une condamnation identique dans les deux cas, la détention provisoire doit être appréciée totalement différemment, avec des garanties en rien comparables. Quand le prévenu a reconnu les faits, que sa culpabilité, avant même qu'il ait été jugé, ne fait aucun doute, il n'y a pas lieu de réduire la durée de détention provisoire. Le débat n'est pas là ; le vrai problème, c'est de ne pas mettre un innocent en prison.

Proposition de loi aveugle, mais aussi particulièrement complaisante à l'égard de la délinquance financière. Beaucoup de commissaires l'ont remarqué, je l'ai lu dans le rapport. Prenons l'affaire du Crédit Lyonnais. Une cinquantaine d'informations pénales ont été ouvertes, de très nombreuses mises en examen ont été décidées : or personne, rigoureusement personne n'est en détention provisoire... Cinq milliards dans le trou du Crédit Lyonnais font l'objet d'une information pénale et personne n'est en détention ! Les infractions commises en matière financière étant toujours très complexes, très subtiles, exigeant, pour les démontrer, de très nombreuses expertises et vérifications, les instructions sont forcément très longues. Inévitablement, les délinquants financiers sont jugés très longtemps après les faits, si longtemps que tout le monde considère qu'ils se sont depuis réinsérés dans la société. Ils ont refait leur vie, les faits sont si anciens... Bref, il serait injuste, anormal, inhumain de les envoyer en détention. Tant et si bien que, s'il n'y a pas de détention provisoire, on ne fait pas de prison pour des délits en matière financière. C'est clair. Le seul temps de prison, c'est celui accompli en détention provisoire, du fait de la longueur et de la complexité des procédures. Il faut donc que celle-ci soit entourée du maximum de garanties, mais elle ne doit être en aucun cas supprimée. Sinon, on sera bientôt plus sévèrement puni pour avoir volé une Mobylette que pour avoir escroqué des sommes considérables à une banque ! Si c'est cela, la société que vous voulez, nous ne pouvons l'accepter.

Votre proposition, monsieur Tourret, est enfin nocive, car c'est en fait une amnistie dissimulée. Je sais que les débats en commission des lois l'ont évoqué, mais vous n'en avez rien dit dans votre rapport. Sur ce plan également, l'absence d'études d'impact est totalement irresponsable : vous voudriez empêcher l'incarcération quand

l'emprisonnement individuel n'est pas assuré ! Votre dispositif aurait conduit à la libération quasiment immédiate de 12 000 détenus... Fort heureusement, M. Mermaz a fait adopter un amendement qui réduit la portée de vos propositions irresponsables. Reste que 6 000 détenus devraient être libérés si votre loi était publiée au *Journal officiel*...

Cela est d'autant moins raisonnable que le Gouvernement ne fait pas ce qu'il devrait faire en matière de prisons. J'ai eu l'occasion de rappeler, lors de la discussion budgétaire, qu'à Fleury-Mérogis, par exemple, le taux d'incarcération est de 130 %. On compte 30 % de détenus en plus que de places disponibles. Mais 400 places sont vides parce que les bâtiments prennent l'eau. La pluie traverse des immeubles de quatre étages !

J'avais expliqué qu'il fallait environ 200 millions pour remettre à niveau la seule prison de Fleury-Mérogis. Le Gouvernement y a consacré seulement 10 millions... On est très loin du compte. Tirant les conséquences de son incapacité, vous proposez de remettre purement et simplement en liberté des milliers de délinquants. C'est oublier un détail : notre pays est excédé non par la grande délinquance, mais par la petite délinquance foisonnante, qui, en quarante ans, a augmenté de 1 400 %. Il faut bien d'une manière ou d'une autre prendre des mesures pour endiguer ce phénomène.

Votre proposition de loi, monsieur Tourret, est dépourvue d'études d'impact, dépourvue de réflexion sur la vraie nature de la détention provisoire – en fait, une véritable pré-condamnation, que cela plaise ou non : c'est en tout cas ainsi que les malheureux incarcérés la ressentent.

Votre proposition de loi est une mauvaise proposition. Elle n'a pas été réfléchie et, plus inquiétant, donne une piètre idée du Parlement. Le droit d'initiative parlementaire doit certes être restauré ; nous avons trop souvent l'occasion de discuter de textes d'origine parlementaire. Raison de plus, quand, par bonheur, nous avons cette occasion, pour que le texte soit travaillé, réfléchi et apporte vraiment quelque chose au lieu de « tenter un coup », car c'est bien le fond du problème !

Car vous voulez faire un coup, monsieur Tourret, avant que n'arrivent les propositions du Gouvernement qui vont remettre à plat la question de la détention provisoire, pour vous faire une petite gloire à peu de frais, en tirant la couverture à vous. Ce n'est pas ainsi qu'on légifère !

M. Jean-Luc Warsmann. Très bien !

M. Alain Tourret, rapporteur. Ridicule !

M. le président. Dans les explications de vote sur la question préalable, la parole est à M. Raymond Forni, pour le groupe socialiste.

M. Raymond Forni. Je voudrais répondre à M. Devedjian, pour lequel, je le dis d'emblée, j'éprouve à la fois sympathie et respect car il s'est toujours exprimé, ici ou ailleurs, avec modération et compétence. Il connaît bien la justice de notre pays, en raison d'abord de ses activités professionnelles mais aussi de l'intérêt qu'il y porte dans le cadre de son activité parlementaire. Son intervention de ce matin me surprend donc quelque peu.

Monsieur Devedjian, reconnaissez-le avec moi, ce qui donne une piètre idée du Parlement, ce n'est pas le débat que nous avons ce matin, c'est le peu d'intérêt qu'il suscite chez les membres de l'Assemblée nationale. Alors que nous lisons régulièrement dans les gazettes des prises de

position, des chroniques, des opinions sur la justice de notre pays – nous en avons même été inondés au cours de ces derniers mois – alors que, dans le pays, un véritable débat s'est engagé sur les réformes nécessaires de l'appareil judiciaire, alors que Mme le garde des sceaux s'y est attelée depuis sa prise de fonctions, nous ne sommes que quelques-uns, ce matin, à nous intéresser à un problème pourtant essentiel parce qu'il touche aux libertés, notamment à une liberté fondamentale, celle d'aller et venir. Sans doute considérerez-vous avec moi, monsieur Devedjian, qu'il n'est jamais trop tôt pour se pencher sur une question qui touche à la liberté.

S'il en était besoin, l'expérience que j'ai vécue cette semaine devant une juridiction de mon département m'en aurait convaincu. Un tribunal pour enfants jugeait un jeune garçon de quatorze ans et demi qui venait de passer dix-huit mois en détention préventive ! Sans porter de jugement sur la gravité des faits qui lui étaient reprochés, comment admettre qu'on ait laissé un gamin de quatorze ans et demi en préventive parce qu'on n'avait pas été capable de trouver une solution alternative ? Bien évidemment, comme vous l'imaginez, la sanction infligée par le tribunal pour enfants a été de dix-huit mois fermes ! Ainsi, en couvrant la détention préventive, on évitait d'éventuels recours pour détention abusive, procédure dirigée contre l'Etat.

Cette expérience me conduit à penser que si nous pouvions aujourd'hui, dans le cadre de ces « niches » réservées aux parlementaires – sur lesquelles il y a certainement beaucoup à dire – nous pencher sur le problème de la détention préventive, même si nous n'allons pas jusqu'au bout de la réforme, même si cela empiète un peu sur un débat général que nous aurons dans quelques semaines, le débat de ce matin aura été utile.

Il l'aura été d'autant plus – et c'est l'honneur du Parlement et de M. Tourret – qu'il a lieu à la suite d'une initiative parlementaire. Sans doute vous réjouirez-vous, monsieur Devedjian, de pouvoir bénéficier de cette procédure lorsque viendra le tour de l'opposition. Il n'y a pas lieu de se plaindre, si ce n'est du peu d'intérêt suscité par ce débat et du fait qu'il se tienne le vendredi matin.

Il y a, dans votre démonstration, trop belle parce qu'un peu facile pour ne pas dire démagogique, tellement de contradictions qu'il me faudrait trop de temps pour les passer en revue. Or je veux faire vite.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est facile aussi !

M. Raymond Forni. Ne disiez-vous pas à M. Tourret qu'il se trompait sur les chiffres, que le problème était d'une plus grande ampleur qu'il ne le pensait car ce ne sont pas quelques centaines mais des milliers de personnes qui sont concernées ? Vous avez aussi souligné à juste titre que lorsque le juge a conscience qu'il se trompe, qu'il n'est pas dans la bonne voie, que la culpabilité n'est pas évidente, il est tenté de remettre en liberté et de rendre une décision définitive qui clôt la procédure de longs mois, pour ne pas dire de longues années après. C'est un vrai problème.

Mais précisément, puisque cela concerne beaucoup de monde, penchons-nous sur le problème de la détention préventive parce qu'il est grave. Elle est souvent considérée par les magistrats comme une solution de facilité, ou utilisée comme un moyen de pression. Il faut mettre un terme aux errements de notre magistrature paralysée, ankylosée, depuis des décennies, dans une procédure qui, pourtant, à l'origine, avait des fondements de générosité

et de respect des principes de liberté. Il y a eu, dans ce domaine, disons-le très clairement, un véritable dévoiement.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Devedjian, pour dire que ce dévoiement pèse beaucoup plus sur les faibles que sur les forts. L'exemple le plus patent en est celui, que vous avez cité vous-même, de la délinquance financière. Aucun texte n'interdit à un magistrat d'utiliser la détention préventive pour les délits financiers. Mais, à l'évidence, entre le judiciaire et l'économique, il y a des rapports de pouvoirs, le second ayant tendance à dominer le premier, dans une certaine mesure. Et dans cette hypothèse, il y a non seulement faiblesse ou absence de courage, mais sans doute également une approche des problèmes, qui n'est pas tout à fait la même lorsque l'on est dans un cabinet d'instruction.

Est-il normal que les couloirs du palais de justice de Paris soient crasseux et repoussants lorsqu'on accède aux locaux réservés à l'instruction de délits traditionnels, ceux qui font le quotidien des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Paris, alors que dans la galerie où s'instruisent les délits financiers, on trouve les dorures, la peinture fraîche et les doubles portes évidemment pour qu'on n'entende pas ce qui se passe à l'intérieur des cabinets d'instruction ?

Selon que l'on se trouve à l'étage du dessous ou du dessus, la justice n'est pas rendue, me semble-t-il, de la même manière.

Vous prétendez, monsieur Devedjian, que nous avons oublié les rapports Delmas-Marty et Truche. Jamais au cours de ces dernières années nous n'avons autant parlé de justice. Ces rapports ne sont certes pas mes livres de chevet et je reconnais, pour ce qui est en tout cas du rapport de M. Truche, que le tour est vite fait !

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Forni.

M. Raymond Forni. Mais je soutiens que nous nous sommes inspirés de ces réflexions et de ces propositions de réforme. Aujourd'hui, certes, il n'est question que d'un aspect particulier mais il est fondamental, parce que, je le répète, il n'y a pas de temps à perdre lorsque l'on parle des libertés, notamment de celle-là.

Il est urgent de trouver une solution. Et si le texte ne vous convient pas, ne vous contentez pas d'opposer la question préalable en application de l'article 91 de notre règlement, apportez-y vos propres réponses en déposant des amendements que l'Assemblée nationale, dans sa sagesse et avec la sympathie qu'elle vous porte, ne manquera pas de prendre en compte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Jean-Luc Warsmann. Personne ne regrette d'avoir un débat sur la détention provisoire. Si tel était l'objectif, on pouvait très bien ce matin, comme cela a été le cas pour d'autres textes d'initiative parlementaire, se limiter à une discussion générale qui aurait permis à chaque député ou à chaque groupe de rappeler au Gouvernement ses orientations en la matière.

Mais nous ne sommes pas seulement en train de débattre d'un problème ! On nous propose d'adopter un texte pour lequel – M. Devedjian l'a dit dans son excellente intervention – aucune étude d'impact n'a été réali-

sée, un texte qui aboutirait à interdire aux magistrats d'avoir recours à la détention provisoire dans un certain nombre de cas.

Cette proposition pose tellement de problèmes que le Gouvernement lui-même nous propose de revenir en partie sur ses dispositions, sentant bien que interdire totalement aux magistrats, dans un certain nombre d'affaires, d'avoir recours à la détention provisoire n'est pas sain.

Le texte prévoit par ailleurs des limitations, des dates butoirs. Sur ce sujet aussi, le Gouvernement a déposé au dernier moment une batterie d'amendements que la commission a examinés au titre de l'article 88 du règlement, à huit heures et demie ce matin. C'est dire qu'il a bien senti que nous pouvions mettre en œuvre une machine infernale en votant ce texte.

J'ai été stupéfait d'entendre, à la fin de la première réunion de la commission des lois, que, si le texte était voté dans la rédaction initiale, 12 000 personnes sortiraient des prisons !

M. Michel Crépeau. Ça fera de la place !

M. Jean-Luc Warsmann. Légiférer aussi rapidement, un vendredi matin, sans étude d'impact, avec une batterie d'amendements déposés par le Gouvernement contre un texte émanant de sa majorité, ce n'est pas sérieux. C'est la raison pour laquelle le groupe RPR votera la question préalable.

M. le président. La parole est à M. André Gerin, pour le groupe communiste.

M. André Gerin. Il faut rejeter la question préalable. On voit bien que l'opposition a du mal à être constructive. Elle a du mal à adopter la démarche positive que nous propose aujourd'hui notre collègue Tourret.

M. Jean-Luc Warsmann. Le Gouvernement aussi !

M. André Gerin. C'est à l'opposition que je réponds ! Et j'ai eu le sentiment, en entendant l'intervention sur la question préalable, qu'après la convalescence où l'opposition est entrée après les élections législatives,...

M. Charles Cova. Ne remettez pas ça sur le tapis ! Parlez du sujet !

M. Patrick Devedjian. Etes-vous en si bon état au parti communiste ?

M. André Gerin. ... elle a eu une rechute après le 15 mars, qui la rend incapable d'apporter quelque chose de positif au débat républicain.

M. Charles Cova. C'est tout ce que les communistes ont à dire ? C'est pitieux !

M. le président. La parole est à M. Michel Crépeau, pour le groupe Radical, Citoyen et Vert.

M. Michel Crépeau. Le groupe RCV a été directement mis en cause, ainsi que mon ami M. Tourret, auteur de la proposition de loi. Vous comprendrez donc, mes chers collègues, que je réponde à M. Devedjian.

Dans son intervention, une chose m'a beaucoup étonné et une autre ne m'a pas surpris du tout.

La chose qui m'a étonné, c'est l'attaque *ad hominem*, car ce n'est pas dans les habitudes de M. Devedjian, lequel est réputé courtois. Il s'est un peu laissé aller. Espérons que ça ne se reproduira plus. S'il a des choses à dire, qu'il vienne en commission !

M. Patrick Devedjian. Mais je ne suis pas membre de la commission des lois !

M. Michel Crépeau. Il s'en est pris au groupe RCV en disant : ils veulent exister. Mais nous sommes là pour exister ! Et nous n'avons pas fini d'exister, et pleinement ! Fidèle soutien du Gouvernement quand il le faut, mais prêts aussi à amender ses projets et même à le contrôler, car nous sommes là pour ça.

Vous n'appréciez pas, mon cher collègue, qu'un député prenne une initiative dans le domaine de la justice, même si ce député est un avocat. Vous n'êtes pas un jeune parlementaire ; que n'avez-vous pris vous-même de telles initiatives quand vous faisiez partie de la majorité ?

La deuxième chose, disais-je, ne me surprend pas. Vous appartenez à une formation qui a ses lettres de noblesse historique, mais elle est un peu bonapartiste. C'est normal, c'est un grand courant de la pensée politique française et il a profondément marqué les institutions de la V^e République. Il n'est pas tellement dans les habitudes de la V^e République de voir des textes d'initiative parlementaire aboutir.

Mais nous vivons une évolution politique qui me paraît importante. Tous les députés, sans aucune exception, devraient se réjouir que des textes d'initiative parlementaire puissent aboutir. Une telle innovation irait dans le bon sens car le véritable protecteur des libertés n'est pas seulement la magistrature mais, avant tout, le Parlement représentant le peuple français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. Je ne ferai ni grandes envolées ni plaidoiries. La détention provisoire n'est ni une question de gauche ni de droite. Notre vote sur la question préalable doit être dicté par le bon sens.

A priori, comme l'a dit M. Forni, on peut se réjouir que grâce à une initiative parlementaire, on parle des libertés. C'est plutôt séduisant. Je rappellerai toutefois que la liberté, c'est aussi la sécurité, et particulièrement la sécurité juridique. Or, si ce texte était adopté, il viendrait contredire celui que nous avons voté, fin 1996, et dont les effets ne sont pas encore connus, après un long débat et non pas dans cette audience confidentielle. De surcroît, Mme le garde des sceaux nous proposera très prochainement une grande réforme de la justice qui contredira forcément cette proposition sur certains points. C'est si vrai que le Gouvernement a déposé des amendements de suppression, ce qui prouve bien qu'il n'est pas d'accord avec ce texte – c'est une lapalissade. Il est donc évident que s'il était voté, nous aurions à revenir sur cette affaire.

Soyons donc raisonnable et sérieux. On ne peut imposer ni à nos concitoyens, ni aux professionnels que sont les magistrats, des changements permanents, des textes successifs qui se contredisent. Attendons les projets qui nous seront présentés et qui permettront une discussion plus approfondie et plus sereine.

Volà pourquoi mon groupe votera la question préalable.

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

Mme le garde des sceaux. Monsieur le député, votre intervention vise à interrompre le débat sur la réforme de la détention provisoire avant même qu'il n'ait été engagé. Je ne partage pas votre position, parce que je suis favorable au débat par principe et que je trouve même intéressant que l'Assemblée nationale prenne des initiatives sur des sujets d'une telle importance.

Bien entendu, il y a dans la proposition qui vous est soumise des points que j'approuve et d'autres que je désapprouve, j'ai déjà commencé de m'en expliquer avec netteté. Mais n'est-ce pas le propre des débats – et le travail réalisé avec votre commission a déjà commencé – de faire évoluer les esprits et de rapprocher les positions ?

Il est sûr qu'un meilleur encadrement de la détention provisoire passe par la séparation des fonctions d'instruction et de placement en détention. J'ai indiqué tout à l'heure que ce serait un point fondamental du projet du Gouvernement et que ce serait même au cœur de mes propositions en la matière. Mais cela n'empêche pas, sous les réserves que j'ai formulées, l'examen des articles de la présente proposition de loi.

Je considère, sous ces réserves, que ce débat est bienvenu, que les arguments qui seront échangés participeront à la réflexion et qu'ils nous permettront sans doute d'approfondir ce sujet très important et de dépasser peut-être des vues sommaires. En tout cas, il nous permettra de commencer à pénétrer sur un terrain à mes yeux essentiel, qui est même le sujet central de la réforme que j'aurai l'honneur de présenter devant vous, celui de la présomption d'innocence. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. Je mets aux voix la question préalable. (*La question préalable n'est pas adoptée.*)

Rappel au règlement

M. Thierry Mariani. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Thierry Mariani. Hier soir, monsieur le président, et d'ailleurs vous présidiez, les débats ont été interrompus à deux heures cinq du matin. Aujourd'hui, nous les reprenons à neuf heures. Pour l'ensemble des parlementaires, mais aussi pour le personnel...

Mme Nicole Bricq. Démago !

M. Thierry Mariani. ... j'aimerais avoir des précisions. J'avais cru comprendre, comme une bonne partie des parlementaires, que l'interruption était d'au moins huit heures.

Mme Nicole Bricq. C'est l'heure d'été !

M. Thierry Mariani. Le confirmez-vous, monsieur le président ?

Vous comprendrez, je pense, que le groupe RPR fasse une observation sur ce point.

M. le président. Monsieur Mariani, nous avons tous été conscients de la brièveté du délai, et je prends acte de votre remarque. Il en sera fait état à la conférence des présidents la semaine prochaine. Je ne crois pas que cela doive porter à conséquence. En ce qui concerne les personnels, nous en parlerons. C'est très exceptionnel et ça le restera, croyez-le bien !

Reprise de la discussion

M. le président. La parole est à M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Devedjian. Contrairement à ce qu'a dit M. Crépeau, je ne me suis livré à aucune attaque *ad hominem*. Je trouve, monsieur Tourret, que votre texte est mauvais, mais j'ai de l'estime et du respect pour vous.

M. Alain Tourret, rapporteur. On ne s'en était pas encore rendu compte, mais j'en prends acte !

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Madame la ministre, mes chers collègues, j'essaierai d'être relativement bref car nous devrions tous faire en sorte que l'on puisse discuter des articles ce matin.

Je me félicite de l'initiative de M. Tourret, membre de mon groupe parlementaire, sur un sujet important et récurrent.

Depuis que je siége sur ces bancs, je crois qu'il ne s'est pas passé de législature sans qu'on apporte un certain nombre de retouches à la détention provisoire. Même sur vos bancs, messieurs de l'opposition, il y avait eu des contributions efficaces et je voudrais saluer la mémoire d'Emmanuel Aubert, qui avait beaucoup travaillé avec la gauche pour enserrer la détention provisoire dans un cadre beaucoup plus strict.

C'est ce que nous avons essayé de faire en instituant un contrôle judiciaire, en déclarant que la détention provisoire devait être très exceptionnelle, puis qu'on devait faire venir l'avocat dans un débat contradictoire, etc. Tout cela n'a servi à rien ! Les statistiques le montrent : dès que le Parlement adopte une mesure nouvelle, après la promulgation de la loi, et même avant d'ailleurs, au moment des débats parlementaires, le nombre des détentions diminue un tout petit peu. On va essayer de faire un peu attention, doivent se dire les juges. Ensuite, ça reprend de plus belle, et la mesure votée par le Parlement n'a aucun effet.

L'exemple du contrôle judiciaire est patent. Il avait été institué pour remplacer la détention provisoire dans certains cas. En fait, il n'a rien remplacé du tout ! Un certain nombre de gens qui auraient dû être en liberté pure et simple sont maintenant en liberté surveillée, et il y a toujours autant de gens en détention provisoire. Voilà le résultat d'une mesure destinée, à l'époque, à limiter le nombre des détentions.

Il y a une dérive, et vous y avez apporté votre contribution, madame la ministre. La détention provisoire ne fait pas partie de l'arsenal répressif ! Il faut enlever cette idée de notre tête ! Cela n'a strictement rien à voir.

Les juges d'instruction s'en servent comme d'un moyen de faire avouer. C'est l'une des conséquences de notre procédure inquisitoriale, c'est clair. Le pire des scandales concerne quelqu'un qui est décédé. Un juge d'instruction a mis en détention provisoire la compagne de Mesrine, alors qu'aucune infraction pratiquement ne pouvait être retenue contre elle, pour avoir des indications permettant de rechercher le criminel numéro un. C'est un dévoiement total de cette mesure.

M. Bernard Charles. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Michel. Et on pourrait citer de nombreux autres cas, aujourd'hui encore. Les juges d'instruction s'en servent pour faire avouer leurs clients. C'est totalement inacceptable !

Les tribunaux correctionnels participent également à l'idée que la détention provisoire est une mesure répressive. Combien de fois, lorsque j'étais assesseur d'une chambre correctionnelle dans un tribunal et que je pro-

posais une peine inférieure à la durée de la détention subie, ai-je entendu le président répondre que nous ne pouvions désavouer notre collègue de l'instruction ! Même lorsque nous étions persuadés tous les trois qu'elle était beaucoup trop lourde par rapport à la gravité des faits tels qu'ils étaient éclairés par les débats devant le tribunal, on prononçait tout de même une peine qui « couvrirait » la détention provisoire. De telles pratiques font mettre dans la tête que c'est un instrument de répression, et c'est une dérive.

L'important, par conséquent, c'est la durée des détentions. Je suis souvent d'accord avec vous sur les questions de justice et de statut des magistrats, monsieur Devedjian, mais pour moi, le problème le plus important n'est pas tant celui du nombre de mises en détention que celui de leur durée.

On peut concevoir que, pour garder quelqu'un à la disposition de la justice, pour empêcher qu'il n'aille prendre langue avec des témoins ou faire disparaître des preuves, on le place en détention provisoire, mais pour un temps très court : si, à ce stade de l'instruction, la police et la gendarmerie n'ont pas fait ce qu'il fallait au début, ce n'est pas après qu'elles le feront, on le sait bien. Prolonger la détention parce que l'instruction n'est pas terminée, c'est à mon avis une dérive.

Cette durée, on sait qu'elle ne dépend pas seulement du juge d'instruction.

Il y a les commissions rogatoires, qui sont quelquefois très longues, et il faut donner des instructions à la police judiciaire pour qu'elles rentrent plus rapidement, peut-être également des moyens supplémentaires.

Il y a les expertises. Il existe un juge du contrôle des expertises. Certains experts qui font traîner leurs expertises pourraient peut-être être radiés l'année suivante de la liste des experts par la cour d'appel. Cela leur montrerait que les expertises doivent rentrer le plus rapidement possible.

Il y a les délais d'audience. Là, c'est le parquet qui est concerné. Il serait utile que le ministère de la justice lui rappelle que les audiences doivent se faire dans des délais les plus brefs.

Il y a aussi tout le problème de la comparution immédiate, certains attendant parfois plusieurs semaines avant de comparaître dans l'ex-procédure des flagrants délits.

Voilà toute une série de dérives qui existent.

Mettre un butoir, comme le propose M. Tourret, ce que j'avais souvent évoqué auparavant dans cette enceinte sans jamais oser le réaliser, me paraît finalement être une bonne solution.

Cela ne fait pas obstacle à la détention, car les juges d'instruction doivent avoir d'autres pratiques. Imaginons une affaire qui perturbe tout le monde – un tueur en série, par exemple –, affaire criminelle très grave qui révolutionne l'opinion publique. Faut-il que l'instruction se poursuive pendant des années jusqu'à ce que l'affaire soit totalement bouclée ? Absolument pas ! Dès l'instant où la personne mise en examen a avoué un crime, il faut saisir le tribunal. De même dans les affaires financières. On peut très bien saisir le tribunal avant que l'instruction ne soit totalement terminée, notamment en cas de délits multiples. Ensuite, le tribunal statue, notamment sur la détention, et prononce une peine.

Je crois que cela n'est jamais fait. On attend que l'instruction soit parfaite, que la dernière victime, la énième, se déclare ou que l'on trouve des informations supplémentaires sur le dernier petit délit pour lequel on n'a pas

tous les éléments. C'est une manière d'instruire qui est peut-être parfaite mais elle va à l'encontre d'une bonne administration de la justice.

La détention provisoire n'a rien à voir avec la répression, et il ne faut pas lier, madame la ministre, la gravité de l'infraction et la possibilité de mettre les gens en détention. Cela n'a absolument rien à voir. Lorsqu'on prononce une détention provisoire, ce n'est pas parce qu'un délit ou un crime est particulièrement grave, c'est parce que le juge d'instruction, pour les besoins de son enquête, de son instruction, a besoin de garder une personne dans un lieu sûr pendant un certain temps.

Si on n'a pas cette idée dans la tête, ce n'est pas la peine de légiférer. Il faut dire tout de suite que la détention provisoire est une pré-peine, saisir tout de suite le tribunal correctionnel – ce sera d'ailleurs votre réforme – pour lui faire prononcer non une mise en détention provisoire, mais une peine sur les éléments de l'enquête de gendarmerie et de police qu'il détient,...

M. Patrick Devedjian. Je suis d'accord !

M. Jean-Pierre Michel. ... une peine définitive en attendant que le tribunal se prononce. Ce sera beaucoup plus clair. Si c'est cela qu'on veut, qu'on le dise.

En tout cas, madame la ministre, soyez sûre que ce que nous allons voter aujourd'hui n'est pas contradictoire avec ce que vous allez nous proposer. Simplement, nous avons une telle hâte de connaître vos propositions en matière de procédure pénale que nous voulons vous inciter à aller un peu plus vite. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, avec ce texte d'initiative parlementaire tendant à limiter la détention provisoire, notre assemblée est appelée à se pencher de nouveau, peu de temps après en avoir longuement débattu à la fin de la législature précédente, sur l'application d'un principe constitutionnel fondamental, essentiel, pourtant bousculé de plus en plus souvent à divers titres et de plus en plus impunément : celui de la présomption d'innocence, qui fait notamment du maintien en liberté de la personne soupçonnée d'avoir commis un crime ou un délit la règle et de sa mise en détention provisoire l'exception.

En dépit de l'affirmation de ce principe, l'utilisation de la détention provisoire n'apparaît pas si exceptionnelle dans la conduite des affaires pénales par les juges d'instruction français. Chaque année, plus de 20 000 personnes sont placées en détention provisoire et près de 2 000 d'entre elles sont libérées après avoir bénéficié d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. Avec une durée de détention provisoire d'environ quatre mois en moyenne, la France fait partie des Etats du Conseil de l'Europe où cette durée est la plus longue. Enfin, c'est l'un des rares pays d'Europe où le pourcentage des prévenus parmi les détenus dépasse 40 % de la population carcérale, mais les méthodes de comptage ne sont pas toutes identiques.

Cette situation n'est pas nouvelle puisque la détention provisoire a fait l'objet de nombreuses réformes – nous en sommes, je crois, à la dixième –, la dernière en date étant celle du 30 décembre 1996 issue d'un projet présenté par le précédent garde des sceaux, M. Toubon, dont j'étais d'ailleurs rapporteur.

La loi votée en 1996 répondait correctement à la nécessité d'améliorer le dispositif de mise en détention provisoire et corrigeait, efficacement, je pense, les cas de détentions trop longues et trop nombreuses. Elle avait renforcé le caractère exceptionnel de la détention provisoire, notamment en précisant dans le sens d'une plus grande rigueur le critère de trouble à l'ordre public, qui doit présenter un caractère exceptionnel et persistant, la détention devant constituer l'unique moyen d'y mettre fin. Cette avancée paraît tout à fait pertinente eu égard à la subjectivité du critère et à la difficulté de le supprimer totalement.

La proposition de loi que nous abordons aujourd'hui intervient donc alors que le dispositif issu de la loi de 1996 n'a pas encore eu le temps de faire sentir tous ses effets et alors que Mme le garde des sceaux a annoncé une grande réforme de la justice qui contiendra un volet sur la procédure pénale. Serait notamment institué, semble-t-il, un juge des libertés qui aurait vocation, à la place du juge d'instruction, à statuer sur les demandes de détention provisoire et sur les mises en liberté. Mme le garde des sceaux a également affirmé qu'il fallait mieux définir les critères de la détention provisoire et que ses services réfléchissaient à la possibilité de créer des centres spéciaux pour les personnes condamnées à de courtes peines et les personnes non encore condamnées. Le projet est toujours attendu avec beaucoup d'impatience, mais il risque à l'évidence de mettre en cause ce dont nous allons débattre aujourd'hui et les dispositions qui seront éventuellement adoptées à la fin de la discussion.

Vous avez expliqué tout à l'heure, madame le garde des sceaux, que vous étiez favorable au débat. On ne peut évidemment pas être contre ce genre de propos, mais il me semble davantage inspiré par la diplomatie et par le souci de faire plaisir à un membre de cette majorité plurielle que par autre chose, et la modernité politique vers laquelle nous allons irrémédiablement commande d'avoir un parler clair. Quand le Gouvernement dépose des amendement pour supprimer la proposition de loi qui est présentée, cela signifie qu'il n'est pas, il faut le dire clairement, d'accord avec le texte. C'est évident puisqu'il va proposer dans quelques semaines un projet sur la même question, contradictoire, au moins sur le plan technique.

On ne légifère pas seulement pour se faire plaisir. Nous devons être responsables à l'égard du peuple français. On ne peut pas seulement faire plaisir, faire de la diplomatie. Or ce n'est pas sérieux d'adopter un tel texte dans ces conditions alors que, de l'avis de tout le monde, certains domaines font trop fréquemment l'objet de réglementations contradictoires. Nous devons, de temps en temps au moins, être raisonnables.

Je parlais tout à l'heure de sécurité juridique. On ne peut pas changer de texte tous les quatre matins et présenter des mesures contradictoires. De tels changements ne peuvent que conforter le sentiment d'instabilité et de crainte des justiciables à une époque où la justice a justement besoin de donner une autre image.

Je regrette donc que vous ne vous soyez pas davantage concertés au sein de votre majorité plurielle. Cela nous aurait évités d'avoir à débattre des mêmes sujets à quelques semaines d'intervalle, voire à modifier dès demain ce qui aura éventuellement été adopté aujourd'hui. Le Gouvernement va d'ailleurs défendre tout à l'heure des amendements. On est donc tout à fait dans une telle logique.

Cela dit, revenons à la proposition de loi, dont nous ne pouvons débattre que dans le cadre du droit positif actuel. Elle vise d'abord à limiter les cas de détention provisoire en augmentant la condition de peine encourue.

La peine doit être égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement pour les infractions les plus graves, crimes et délits contre les personnes et contre la nation, l'Etat et la paix publique, et supérieure à cinq ans dans les autres cas.

Si nous sommes d'accord pour dénoncer les abus de la détention provisoire, nous refusons de tomber dans l'excès inverse et de sacrifier l'efficacité de la politique pénale. Cette disposition aurait pour conséquence d'écartier du champ possible de la détention provisoire de nombreux délits économiques et financiers qui touchent pourtant directement au sentiment d'insécurité et d'injustice de nos concitoyens. Je suis totalement opposé à la détention systématique, et c'est vrai qu'il faut peut-être encore avancer dans ce domaine, mais je refuse que l'on exclue cette possibilité de manière aussi systématique, comme cela serait le cas si cette proposition de loi était adoptée.

En outre, les motifs de détention sont devenus beaucoup plus stricts depuis la loi du 30 décembre 1996.

De même, le motif d'ordre public issu de la loi du 30 décembre 1996 est suffisamment encadré pour pouvoir justifier, dans certains cas exceptionnels, une prolongation de la détention provisoire dans certains cas lorsqu'elle semble nécessaire. En fermant toute possibilité de prolongation en dehors des cas où la personne mise en examen encourt une peine criminelle, votre texte, monsieur le rapporteur, va trop loin dans le laxisme. C'est pourquoi nous nous opposerons clairement à ces dispositions.

Il est proposé ensuite de limiter la durée de la détention provisoire en matière correctionnelle comme en matière criminelle. Plus précisément, la proposition entend limiter la possibilité de prolonger la détention provisoire pour une personne qui n'a jamais été condamnée à une peine supérieure à un an lorsque la peine encourue est inférieure à cinq ans. Ici encore, nous pensons que ce dispositif supprime toute souplesse d'action pour des délits certes moins graves que le trafic de stupéfiant ou le terrorisme mais qui portent cependant sérieusement atteinte au fonctionnement de notre société, comme par exemple le vol avec violence.

Par contre, nous sommes favorables à la limitation de la durée de la détention provisoire en matière criminelle, car nous pensons qu'il n'est pas de bonne justice de n'avoir jamais fixé de limite en ce domaine.

Plus fondamentalement, nous considérons que le problème majeur est celui de la durée excessive des instructions, qui s'étalent, en moyenne, sur deux ans. Comme vous le savez, la France a souvent été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne pour absence de jugement dans un délai raisonnable et longueur excessive de la détention provisoire qui en résultait. C'est pourquoi nous approuvons la démarche de l'auteur de la proposition de loi, qui pose comme principe que l'accusé détenu pour des faits qualifiés de crimes doit être remis en liberté s'il n'a pas comparu devant la cour d'assises à l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'arrêt d'accusation, tout en permettant deux prolongations portant la durée maximale de détention à dix-huit mois.

Afin d'élargir ce débat, j'ai proposé un certain nombre d'amendements : sur la question des indemnisations, de manière à les rendre plus systématiques ; sur le problème réel que pose l'ancienneté des juges d'instruction, au regard du caractère éminemment difficile et important de cette fonction beaucoup trop souvent remplies par de jeunes magistrats ; issus de l'École nationale de la magistrature. La commission a adopté l'amendement que j'ai

proposé visant à instaurer une ancienneté de cinq ans pour l'exercice des fonctions de juge d'instruction. Enfin, sur la garde à vue, parce qu'elle est souvent l'antichambre de la détention provisoire et parce qu'on y pratique la religion de l'aveu, j'ai fait une proposition, qui a recueilli un consensus en commission des lois, visant à permettre l'intervention de l'avocat dès le début de la garde à vue. J'espère qu'elle sera adoptée en séance.

Permettez-moi, pour finir, de réaffirmer le regret : que la discussion, sur un sujet aussi important, soit engagée dans une quasi-confidentialité, un vendredi matin, entre la réforme de 1996 et les projets qui viendront en discussion dans les semaines proches.

Les questions de présomption d'innocence, de responsabilité et de compétence des juges et de l'efficacité de notre procédure pénale méritent, en effet, une réflexion d'ensemble. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé des amendements qui visent à élargir le débat.

Je regrette de devoir vous dire, monsieur le rapporteur, que je maintiens mon opposition au dispositif central de cette proposition, qui consiste en des allègements excessifs des cas et de la durée de la détention provisoire qui risqueraient de nuire de manière exagérée aux exigences des enquêtes. Si ce dispositif central était maintenu à l'issue de la discussion générale, mon groupe ne pourrait que voter contre cette proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous voici donc saisis de la proposition de loi de notre collègue Alain Tourret visant à limiter la détention provisoire.

Je voudrais tout d'abord poser deux questions.

Monsieur le rapporteur, pourquoi cette proposition de loi, alors que le garde des sceaux annonçait, le 15 janvier, devant notre assemblée, une réforme d'envergure et mettait en lumière le deuxième axe de son action : une justice au service des libertés, donc respectueuse de la présomption d'innocence ? Ne craignez-vous pas, comme le début de cette séance le laisse présager, un télescopage, ou bien doutez-vous de la volonté réformatrice du garde des sceaux ?

Madame la ministre, quel sort entendez-vous réserver à cette proposition de loi si elle est adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ? La reverrons-nous après son passage au Sénat ? A quelle date ? Comment s'insérerait-elle dans la réforme du code de procédure telle que vous l'envisagez ? Quand débattons-nous de la réforme de plusieurs autres articles du code de procédure pénale ?

Quoi qu'il en soit, la proposition de loi d'Alain Tourret revêt un intérêt indéniable. Elle pose une nouvelle fois la question du respect de la présomption d'innocence, si souvent remise sur le métier.

Comment – Gouvernement, Assemblée, Parlement – entendons-nous progresser ? Quelle est notre philosophie ? Quelle est notre méthode ? Quels sont nos moyens, notamment financiers ? Quelle est notre volonté politique ?

Le débat qui s'engage entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale dans une certaine confidentialité, mais non sans un intérêt indéniable, doit permettre de mieux connaître le sentiment des députés, qui, d'ailleurs, étaient fort nombreux mercredi matin en commission des lois.

On parle de « niches parlementaires ». L'expression n'est pas très heureuse. J'ai consulté le *Robert*. La « niche » est une anfractuosité dans un rocher qui permet d'y flocer un objet décoratif. Tant que les propositions de lois seront vouées aux séances du vendredi matin, il ne faudra pas s'étonner qu'il n'y ait pas foule dans l'hémicycle !

L'intérêt de ce débat est de permettre aussi au garde des sceaux de préciser les intentions exprimées devant nous le 15 janvier en matière de liberté, d'*habeas corpus*, de dignité, dignité de celui qui est jugé comme de celui qui juge. Sans le respect de la dignité de celui qui est jugé, il n'existe pas non plus de dignité de celui qui juge.

M. Alain Tourret, rapporteur. Très bien.

M. Louis Mermaz. Le problème de l'incarcération à titre préventif est un problème réel si l'on en juge par l'importance de la population carcérale telle que la révèlent les chiffres fournis par la chancellerie. A l'instar de notre collègue Patrick Devedjian, je trouve que les chiffres officiels devraient être examinés plus attentivement.

Quoi qu'il en soit, ce sont des dizaines de milliers de Français qui sont en détention provisoire chaque année – plus que la capacité d'une ville moyenne. Cela fait frémir.

La proposition de loi de M. Alain Tourret ne traite qu'une partie du sujet, la limitation de la détention provisoire, partie d'un tout plus vaste : le respect de la présomption d'innocence. D'où l'impression d'inachevé et de partiel de notre travail.

A juste titre, le rapporteur n'a pas voulu empiéter sur les initiatives annoncées par Mme Elisabeth Guigou. Cela se comprend parfaitement. Si bien que reste de côté la question clé, celle du rôle du juge d'instruction, de l'étendue de ses pouvoirs, c'est-à-dire de l'instauration d'un juge des libertés, seul habilité, à l'avenir, à ordonner – et nous devons voir dans quelles conditions – une mise en détention provisoire.

Le rapporteur a donc dû limiter son travail à trois sujets. D'abord, le quantum, c'est-à-dire la longueur de la peine encourue qui rend aujourd'hui possible la décision de mise en détention provisoire par le juge d'instruction. Ensuite, la durée, voire la prolongation, de la mise en détention provisoire. Enfin, le droit à réparation morale et matérielle pour les victimes d'une détention provisoire abusive. A cela il faut ajouter les conditions morales et matérielles de la garde à vue – car c'est là que tout commence – et de la détention provisoire. Voilà pour l'essentiel.

La proposition de loi, amendée par la commission sur quelques points importants, se situe dans la lettre et dans l'esprit de l'article 9 de la déclaration du 26 août 1789 et de tous les textes nationaux, internationaux et européens de même inspiration. En effet, la détention provisoire ne saurait tourner le dos à la présomption d'innocence au risque d'être ambiguë et perverse. Selon l'article 144 du code de procédure pénale, elle ne doit être qu'exceptionnelle. Les chiffres fournis par la Chancellerie indiquent, hélas, qu'il n'en est rien.

L'article 144 énumère pourtant limitativement les cas où la détention provisoire est légitime. Il y ajoute la soustraction volontaire aux obligations du contrôle judiciaire. Mais, trop souvent, la détention provisoire est détournée de son objet, elle devient moyen de pression sur celui qui est mis en examen, elle vise à obtenir des aveux ou la confirmation des aveux recueillis lors de la garde à vue. Elle correspond à une culture qui remonte à la nuit des temps : l'inquisition, la religion de l'aveu.

François Colcombet, mercredi matin, devant la commission des lois, a parlé de la détention provisoire qui est actuellement l'objet de « pratiques détestables que l'on pourrait assimiler » – comme vient de le rappeler un de nos collègues – « à une forme de torture très sophistiquée ». Michel Crépeau a décrit en termes saisissants le parcours du suspect. Il a évoqué le caractère dégradant des conditions de détention imposées au prévenu, il a fait la description méticuleuse du déroulement des opérations que je vous laisse deviner. Il a encore estimé qu'elle portait atteinte, au même titre que la garde à vue, à la dignité humaine. « Hier » a-t-il dit, « au Moyen Age, c'était l'isolement, aujourd'hui, c'est la promiscuité avec tout ce qu'elle entraîne ». Enfin, il a parlé de l'existence d'un véritable « pilori médiatique ». Vous avez vous-même, madame la garde des sceaux, dénoncé la justice spectacle qui ne semble pas compatible avec le fameux secret de l'instruction.

Et le 15 janvier, dans votre déclaration sur la réforme de la justice, vous avez fait une description objective digne du meilleur roman naturaliste : « La présomption d'innocence est un principe fondamental trop souvent bafoué. » Un garde des sceaux qui dit cela, c'est important ! « Rappelons brièvement, ajoutez-vous, les phases d'une procédure ordinaire aujourd'hui, procédure banale, sauf pour le principal concerné. A six heures du matin, sous l'œil de son conjoint, de ses enfants, de ses voisins, gendarmes ou policiers viennent chercher une personne soupçonnée d'une infraction quelconque. Gardée à vue jusqu'à quarante-huit heures, elle ne pourra converser avec un avocat qu'au bout de la vingtième heure. Menotée et conduite sous bonne garde au tribunal, elle sera présentée au juge d'instruction, qui l'entendra, lui notifiera ce qu'il lui reproche et décidera de la placer en détention. Après plusieurs mois, voire plusieurs années, elle verra sa situation évoquée par un tribunal. Selon son degré de notoriété, la presse se sera plus ou moins intéressée à elle dans la première phase de l'affaire, aura fait paraître plus ou moins de reportages et de photographies ; quoi qu'il en soit, hélas ! une décision de relaxe ne donnera pas lieu à plus d'un entrefilet dans les journaux. » Voilà une analyse qui vous honore.

Oui, la mise en détention provisoire est trop souvent détournée de son objectif. Elle fonctionne – cela a été dit – comme un pré-jugement aux yeux de l'opinion.

Elle est parfois utilisée comme une pré-peine, dont il sera tenu compte lors du jugement. Pire, ne risque-t-elle pas d'influencer la décision finale des juges ? De toute façon, la détention provisoire est perçue par l'opinion, dès le début de la procédure, comme une preuve de culpabilité – culpabilité dont ne sera jamais lavée la personne mise en examen, même si elle obtient un non-lieu, une relaxe ou un acquittement en fin de compte. Là aussi, je vous fais grâce du tableau des conséquences humaines et sociales.

Afin que les choses soient claires entre nous, je pense, sans faire preuve ni d'angélisme ni de laxisme, que le respect de la présomption d'innocence n'empêchera en rien d'administrer une bonne justice et de confondre les coupables, bien au contraire.

Or voilà près de trente ans que le législateur s'attache au respect de la présomption d'innocence, notamment à travers le désir de réforme de la détention provisoire.

Avancées, reculs, semi-reculs se sont succédé sans aboutir, à la fin de ce siècle, à des solutions satisfaisantes tant le conservatisme se fait pesant.

Des avancées, certes, il y en a eu, mais rarement suivies d'application. Les habitudes ancestrales, la coutume ont repris le dessus, mais avec, dans certaines dispositions, la volonté d'encadrer davantage l'action du juge d'instruction, comme si c'était là le sentiment d'un certain remords.

Des avancées, des reculs, nous en avons connu beaucoup depuis trente ans. J'en rappellerai quelques-unes.

Avancée, la loi du 17 juillet 1970 transformant la détention préventive en détention provisoire, avec cinq ans plus tard, la loi du 6 août 1975, comportant une série d'assouplissements.

Avancée, la loi du 9 juillet 1984, dite loi Badinter : la décision de placement en détention provisoire passera désormais par un débat contradictoire devant le juge d'instruction entre, d'une part, le procureur, et, d'autre part, la personne mise en examen et son avocat.

Avancée plus significative, la loi du 10 décembre 1985, du même auteur : au juge d'instruction solitaire est substitué enfin un collège de trois juges d'instruction. Ce collège décidera du placement en détention provisoire de la personne mise en examen, mais aussi d'une remise en liberté, d'un non-lieu, d'un renvoi devant la juridiction de jugement.

Recul, en dépit de quelques avancées : la loi du 30 décembre 1987, œuvre du garde des sceaux Albin Chalandon, abroge la précédente, mais – c'est une avancée – met en place des chambres des demandes de mise en détention provisoire. Ni le juge d'instruction ni aucun magistrat ayant connu l'affaire en qualité de juge d'instruction ne devra y siéger. L'idée sous-jacente d'un juge des libertés n'aboutira pas.

Recul, la loi du 6 juillet 1989 : le juge d'instruction retrouve la plénitude de ses pouvoirs. L'objectivité conduit à préciser que nous étions au lendemain de la première cohabitation.

Avancée, la loi du 4 janvier 1993, œuvre de Michel Vauzelle, qui crée des chambres d'examen des mises en détention provisoire. Le président du tribunal de grande instance est flanqué de deux assesseurs.

Recul à nouveau, la loi du 24 août 1993 – c'est la deuxième cohabitation – qui restitue au juge d'instruction ses prérogatives, mais – avancée – instaure la procédure de référé-liberté en direction du président de la chambre d'accusation.

Avancée encore avec la loi du 30 décembre 1996, en matière de détention provisoire, bien que les prérogatives du juge d'instruction soient maintenues. Le code de procédure pénale est ainsi constitué de strates successives. La détention provisoire doit demeurer une mesure exceptionnelle qui n'intervient que pour les crimes ou pour les délits punis d'au moins un an d'emprisonnement en cas de flagrant délit ou d'au moins deux ans dans les autres cas lorsque les obligations du contrôle judiciaire se révèlent insuffisantes. La détention provisoire doit être justifiée par les nécessités de l'instruction, mais elles sont précisées dans la loi du 30 décembre 1996. L'idée d'une mise en détention provisoire au titre de la sûreté est également invoquée. Dans ce cadre, la notion de trouble à l'ordre public, invoquée de façon si multiforme, est définie de façon plus restrictive. Il doit revêtir un caractère à la fois exceptionnel et persistant. C'est dire que même une loi qui ne représente pas nécessairement un progrès sur le plan de la procédure peut comporter, il faut le reconnaître, quelques avancées.

L'ordonnance de mise en détention provisoire doit désormais être motivée par rapport aux faits de l'espèce, ce qui constitue une avancée. Les ordonnances du juge d'instruction peuvent être contestées devant la chambre d'accusation par le procureur ou par la personne mise en examen. Toutefois – et c'est un recul – le juge d'instruction est à nouveau maître à bord, même si ses prérogatives sont mieux encadrées.

J'évoquerai maintenant le texte de la proposition de loi tel qu'il ressort des travaux de la commission.

A l'article 1^{er}, à la suite d'un amendement de M. Philippe Houillon, une courte majorité, après un débat approfondi, a retenu l'idée que les juges d'instruction devraient à l'avenir justifier de cinq ans de services effectifs dans le corps judiciaire. Toutefois, certains commissaires ont fait remarquer qu'il pouvait y avoir de vieux juges d'instruction qui n'offraient pas forcément plus de garanties que les jeunes. Cela dit, on voit bien quelle est l'idée générale : les juges d'instruction ont tant de pouvoirs – et ce sera encore le cas après l'instauration des juges des libertés – que leur recrutement doit intégrer le souci du respect de la présomption d'innocence.

L'article 2 ne semble pas, pour le moment, contesté par le Gouvernement. Mais s'il devait l'être, peut-être ne serait-ce que par vanité d'auteur, car il correspond à ce que souhaite le Gouvernement et nombre des membres de l'Assemblée nationale : que, dès le début de la garde à vue, la personne gardée à vue puisse s'entretenir avec un avocat. D'ailleurs, en tant que membre du parti socialiste, cela fait longtemps que j'entends réclamer l'instauration d'une telle mesure au sein des commissions de travail du parti. Et cette demande n'est pas près de s'éteindre.

A l'article 3, pour l'application du 2^o de l'article 138 du code de procédure pénale, la commission demande que la personne mise en examen puisse être placée sous surveillance électronique dans des conditions définies par le Conseil d'Etat.

J'ai bien entendu, madame le garde des sceaux, que vous n'étiez pas favorable à une telle disposition. Sur ce point, vous avez du travail devant vous. En effet, une loi de 1997, issue d'une proposition de loi du sénateur Cabanel, prévoit la possibilité, pour réduire la durée de détention d'un condamné, d'assigner celui-ci à résidence sous surveillance électronique. Cela dit, les décrets d'application de ce texte ne sont pas encore publiés et le matériel n'est pas acheté. Vous nous avez indiqué que vous vous en préoccupez, madame la ministre, mais nous n'avons toujours pas vu le matériel. Le problème reste posé.

Nous sommes nombreux dans cette assemblée à souhaiter, afin de diminuer le nombre des personnes placées en incarcération préventive, que celles-ci puissent être assignées à résidence dans le cadre du contrôle judiciaire. Mais c'est vrai aussi que toute bonne disposition peut avoir des effets pervers : il ne faudrait pas que l'assignation à résidence, le contrôle judiciaire se double automatiquement d'une surveillance électronique, faute de quoi le système en vigueur aurait été aggravé au lieu d'être adouci. Le débat reste ouvert.

L'article 4 est relatif aux quantums, c'est-à-dire à la possibilité – il ne doit s'agir que d'une possibilité – de placer en détention provisoire une personne mise en examen et qui encourt une peine de prison de plusieurs années.

M. Alain Tourret a observé que des délits comme celui consistant à éclairer une façade au néon étaient gravement sanctionnés. Et en tant que maire de Vienne, je

suis particulièrement intéressé, car je me bats contre certains commerçants qui n'embellissent pas forcément la ville en installant des éclairages au néon excessifs – d'ailleurs quelques procédures sont en cours. Pour autant, je ne demande pas que ces commerçants soient internés, ni mis en détention provisoire. Un bris de scellés, c'est plus grave. Mais tout cela ne mérite pas des années de détention provisoire !

En revanche, madame le garde des sceaux, vous avez cité des délits abominables. Je ne les répéterai pas car je ne veux pas, 200 ans plus tard, reproduire la méthode de la Compagnie de Jésus, qui, dans ses écoles, apprenait à ses élèves les jurons et les blasphèmes à ne pas prononcer ! La Compagnie de Jésus avait d'excellents enseignants, mais cette méthode pédagogique est aujourd'hui révolue.

Il est nécessaire de revoir les barèmes car, aujourd'hui, la qualification de certains délits peut apparaître désuète étant donné l'évolution des mœurs – il est même des délits qui ne se produisent plus. En revanche, d'autres délits sont, hélas ! plus que jamais commis. Je suis sûr que, dans le cadre de la réforme du code de procédure pénale que vous avez engagée, vous aurez le souci de revoir les qualifications. En effet, si on passe de la situation actuelle – et nous le verrons au moment de la discussion des amendements portant sur les quantums – à ce que propose la commission des lois et à ce que vous retenir, le contenu de la proposition de loi d'Alain Tourret se retrouvera fort amoindri.

A l'article 4, nous nous sommes également prononcés pour que, à l'avenir, le trouble exceptionnel et persistant à l'ordre public ne puisse justifier la prolongation de la détention provisoire. En effet, il nous semble que, par définition, le trouble à l'ordre public se produit au moment de la découverte des faits et donc que, après une détention préventive d'une durée certaine, le trouble à l'ordre public doit avoir disparu. Je le répète : il ne faut pas confondre l'encadrement, la limitation de la détention préventive et la nécessité, le moment venu, de sanctionner des délits.

A l'article 5, il est proposé de réduire les durées de détention provisoire en matière délictuelle – nous en reparlerons à l'occasion de la discussion des amendements. Cette durée devrait être de huit mois au plus pour la plupart des délits contre les biens ; elle devrait, éventuellement, être d'un an, après débat contradictoire, en cas de délit contre les personnes ou contre les intérêts de la nation et de l'Etat ; elle pourrait être de dix-huit mois pour certains délits graves : association de malfaiteurs, trafic de stupéfiants, terrorisme, proxénétisme, extorsion de fonds, infraction commise en bande organisée. Quand nous proposons la réduction des délais de détention, nous souhaitons évidemment – d'autres l'ont dit avant moi – le raccourcissement des procédures : c'est poser le problème des moyens mis à la disposition de la justice.

A l'article 6, la commission des lois propose que la personne mise en examen ne puisse être maintenue en détention provisoire au-delà de deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion ou de détention criminelle, et au-delà de trois ans dans les autres cas. La motivation est la même : donner à la justice les moyens de faire son travail dans des délais raisonnables – d'ailleurs, cette formule figure dans le code de procédure pénale. C'est un problème de volonté politique et de moyens financiers. Je sais que c'est difficile, et que vous vous en préoccupez.

Le Gouvernement a accepté le principe du droit à réparation si la détention provisoire était abusive. La victime d'une détention provisoire abusive pourra demander réparation du préjudice moral et matériel subi. C'est une bonne chose.

Toutefois, je regrette que deux amendements tendant à préciser les choses aient été « abattus en plein vol » par le fameux article 40 – mais c'est une des composantes des institutions de la V^e République.

Le premier de ces amendements, déposés par les commissaires socialistes, tendait à préciser que la victime d'une détention provisoire abusive « reçoit réparation à sa demande » et non « peut demander réparation ». L'article 40 lui a été opposé ; c'est une des beautés de la vie parlementaire.

De même, est tombé sous le coup de l'article 40 un amendement qui ouvrait droit à réparation en cas de détention abusive, même si, à l'issue des procédures, la personne mise en examen était condamnée. C'était une façon de bien distinguer la détention provisoire et la détention en tant que peine. C'était une façon de bien faire prendre en considération par le juge d'instruction – demain par le juge des libertés – ce que doit être la présomption d'innocence, laquelle n'a rien à voir avec le refus de juger et de condamner, voire sévèrement.

De même, à l'article 8, nous avons souhaité qu'un accusé faisant l'objet d'une ordonnance de renvoi de la chambre d'accusation devant la cour d'assises ne puisse pas être détenu plus de dix-huit mois en attente de jugement, dans la mesure où la procédure aura déjà pris des années.

Nous tenons énormément à l'article 9, auquel le Gouvernement est opposé. Mais je suis sûr que l'idée qui a guidé la commission cheminera dans l'esprit du Gouvernement. Nous souhaitons que les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire soient placés au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit, et qu'ils ne soient pas soumis à cette sorte de torture moderne qui est la conséquence de certaines promiscuités – vous voyez de quoi je parle. Il ne pourrait être dérogé à ce principe qu'à la demande des personnes mises en examen ou si les intéressés sont autorisés à travailler, en raison des nécessités d'organisation du travail.

Faire une telle demande, c'est poser le problème du *numerus clausus* dans les prisons, lequel existe déjà dans certains pays européens. Au reste, la proposition de loi d'Alain Tourret, si elle est adoptée, contribuera à libérer quelques milliers de places dans les prisons françaises.

J'ajoute que la mise en détention avec des personnes déjà condamnées et parfois avec des délinquants endurcis a des conséquences dramatiques pour les individus mis en examen, notamment lorsqu'il s'agit de jeunes.

En conclusion, je ferai remarquer que cette proposition de loi peut apporter sa pierre à l'édifice judiciaire. Elle peut contribuer à une justice plus juste et plus efficace, comme le réclament justiciables et juges. Mais les chantiers sont vastes : formation des juges, moyens financiers nécessaires à une bonne administration de la justice, légitimité des juges, indépendance et impartialité de ceux-ci, justice de proximité soucieuse de prévention, respect de la politique pénale que définira le Gouvernement, responsabilité devant l'Assemblée nationale issue du suffrage universel du Gouvernement et du garde des sceaux – ce qui fait leur noblesse. Tels sont les chantiers que vous allez ouvrir et auxquels nous sommes prêts à participer dans

une confiance et un soutien réciproques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, je tiens d'abord à rendre hommage à notre collègue Alain Tourret qui, comme nul autre, n'ignore le chantier ouvert à l'initiative du Gouvernement pour engager une réforme d'ampleur de la justice. Il a pourtant souhaité que notre assemblée consacre quelques heures à cette question d'importance, et je l'en remercie.

Le Gouvernement ne devrait d'ailleurs pas prendre ombrage de la discussion de cette proposition de loi, mais, au contraire, saisir cette opportunité pour aller tout de suite le plus loin possible vers des mesures essentielles que nous attendons tous.

La question de la détention provisoire est bien connue. Tout le monde en est d'accord : toute mise en détention provisoire est, de fait, une atteinte à la présomption d'innocence. Du reste, depuis longtemps, toutes opinions politiques confondues, les gardes des sceaux successifs ont dénoncé l'excès des détentions provisoires et les désastreuses conséquences humaines, psychologiques et sociales qui en résultent.

Mettre l'accent sur la prévention, c'est se donner les moyens d'une justice plus égale, d'une justice de progrès, respectueuse de la confiance en l'homme ; c'est mettre en œuvre, chaque fois que cela est nécessaire, des peines de substitution telles que les travaux d'intérêt général ; c'est former de véritables éducateurs professionnels pour s'occuper des jeunes ; c'est donner la parole et surtout écouter. Il s'agit d'une sorte de donnant-donnant, de contrat de confiance.

Bien évidemment, cela implique une volonté, des moyens financiers et humains importants, mais c'est le futur de notre société qui est jeu. C'est pourquoi nous estimons nécessaire, par exemple, de conforter l'existence et les missions des associations socio-éducatives chargées du contrôle judiciaire.

Pour notre part, nous souhaitons qu'une véritable réflexion s'engage sur une réforme globale du code de procédure pénale. Elle devra aborder les questions fondamentales que sont la liberté individuelle, la présomption d'innocence, le respect intransigeant des droits de la défense, lequel implique notamment la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue.

Cette réforme devra, en vertu du principe de la présomption d'innocence, faire réellement du maintien en liberté de la personne soupçonnée d'avoir commis un crime ou un délit la règle et de sa mise en détention provisoire l'exception.

Par près de dix fois en quinze ans, le régime de la détention provisoire s'est vu modifier, sans pour autant déboucher sur un système qui applique le principe de l'exceptionnalité de la détention provisoire.

Il faut savoir aussi que, non seulement le taux des détenus placés en préventive est trop élevé, mais également que la durée de l'incarcération provisoire ne cesse d'augmenter.

Ce constat de la gravité des carences de notre système judiciaire en la matière interpelle quiconque a une connaissance suffisante du milieu carcéral.

La détention provisoire a de graves conséquences pour ceux et celles qui la subissent, conséquences d'autant plus lourdes qu'elles concernent le respect de la personne

humaine. Elle entraîne une surcharge insupportable des prisons, nuit aux conditions de vie des détenus et au travail des gardiens. Nous devrions nous engager, au niveau d'une politique nationale – et je crois que tel est votre état d'esprit, madame la garde des sceaux –, dans une logique de réduction volontariste du nombre des détenus pour être porteur d'un type de civilisation plus avancée.

Il n'est pas non plus inutile de reconnaître que la multiplication des placements en détention provisoire et la prolongation des délais n'ont pas permis de faire reculer l'insécurité, bien au contraire. Comme je l'indique dans mon rapport sur les crédits affectés aux services pénitentiaires, les jeunes âgés de dix-huit à vingt-cinq ans représentent le quart de la population des prisons et nombre d'entre eux sont des prévenus. Dès lors, on peut légitimement être inquiet quant aux possibles conséquences d'une incarcération sur les plus vulnérables de ces jeunes.

Loin d'être dissuasive, la prison est souvent désastreuse : elle occulte toute possibilité de réinsertion et favorise la marginalisation, la violence et la récidive.

Toute avancée en cette matière est à prendre en compte, et c'est pourquoi les députés communistes soutiennent l'essentiel de la démarche de M. Tourret.

Les dispositions de la proposition de loi, même si elles comportent des aspects positifs liés à la limitation de la durée de la détention provisoire, à l'indemnisation des personnes qui ont subi une peine privative de liberté alors que la procédure s'est conclue par un non-lieu, à la relaxe ou à l'acquiescement, ou encore à la limitation des cas de mise en détention, ne vont pas assez loin.

Dans l'immédiat, les députés communistes vous proposent, madame la ministre, mes chers collègues, d'améliorer la situation actuelle, à défaut d'engager pour l'instant la réforme de fond de notre système judiciaire, de l'instruction en l'occurrence, qui est annoncée. En ce sens, nous proposons des amendements portant sur un certain nombre de principes généraux.

Tout d'abord, débattre de la détention provisoire implique nécessairement de débattre d'un autre volet de l'atteinte portée à la présomption d'innocence, à savoir la garde à vue. C'est pourquoi nous estimons impératif que la personne placée en garde en vue puisse s'entretenir dès le début avec un avocat. A cet égard, nous nous félicitons que l'amendement des députés communistes ait été retenu. Une telle proposition nous paraît utile, et il semble, madame la garde des sceaux, que vous partagiez notre préoccupation.

Par ailleurs, bien des spécialistes, bien des professionnels du droit, bien des militants d'associations spécialisées sont d'accord pour reconnaître que la détention provisoire doit être utilisée lorsqu'elle se révèle être un moyen indispensable d'abord à l'établissement de la vérité, ensuite à la garantie de la représentation en justice, et non une solution de facilité permettant d'avoir le détenu sous la main.

La proposition de loi qui nous est soumise, même si elle comporte des avancées par la réduction et la fixation des délais, devrait encore aller plus loin. Mais à chaque jour suffit sa peine. Dans l'immédiat et dans la perspective d'une réforme de fond de notre système judiciaire et de l'instruction, nous proposons de limiter les cas dans lesquels la détention provisoire peut être décidée. Il ne suffit pas de dire que la détention est une exception puisque souvent, dans la pratique, elle est la règle pour des délits qui peuvent être graves, mais à l'encontre de personnes qui ne sont pas pour autant dangereuses pour autrui.

Le contrôle judiciaire, qui est assorti d'un large éventail de contraintes, doit être la règle. La détention ne pourrait principalement intervenir que si le contrôle judiciaire se révélait inefficace et si l'inculpé, hors du lieu de détention, était un danger pour autrui. Les notions de protection de la personne ou d'ordre public ont été comprises d'une manière trop extensive.

La durée de la détention provisoire, beaucoup trop longue, a de multiples conséquences négatives : elle semble fixée moins en fonction de l'intérêt de la justice que du nombre de postes de juge d'instruction ; elle a l'effet d'une véritable peine, que le tribunal de jugement est par la suite souvent conduit à entériner ; les conditions de détention sont particulièrement préjudiciables, notamment aux jeunes prévenus.

Sur ce dernier point, qui est difficile à traiter, j'en conviens, et qui touche à la détention des mineurs ou des jeunes majeurs, nous aurons l'occasion de revenir lors de la discussion de la réforme que vous envisagez de nous soumettre les prochaines semaines. Nous attendrons ce prochain débat pour envisager un dispositif permettant de diminuer réellement le recours à la détention provisoire.

Vous connaissez, madame le garde des sceaux, l'attachement des députés communistes à la nécessaire séparation à établir entre la mission de recherche de la vérité et la relative liberté de la personne poursuivie. Selon nous, il est indispensable, pour les libertés individuelles, que la collégialité soit de mise lorsque l'on décide une détention provisoire ou sa prolongation. La qualité et l'efficacité de la réforme dépendent de cet élément essentiel. Nous n'ignorons pas qu'une telle disposition implique des moyens. Mais l'enjeu mérite que l'on y réfléchisse.

Quant aux délais de la détention provisoire, nous proposons, par amendements, qu'ils soient ramenés à deux mois, renouvelables une fois, en matière correctionnelle, et à quatre mois, renouvelables une fois, en matière pénale.

Nous avons également formulé des propositions tendant, d'une part, à ce que l'enquête de personnalité, facultative pour les délits, soit obligatoire dans tous les cas pour les jeunes jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans afin d'apprécier au mieux leurs conditions de vie et leur milieu social et, d'autre part, à supprimer un certain nombre de mentions du casier judiciaire dans le but de favoriser la réinsertion sociale.

J'aborderai enfin la délicate question du recours au bracelet électronique, que le texte que nous examinons prévoit, en son article 3, d'étendre à la détention préventive. C'est une disposition que, personnellement, je conteste dans la mesure où il me semble inopportun de parler de droit à l'innocence dans le cadre de la prévention. Les arguments que vous avez avancés à ce sujet me conviennent car nous ne sommes pas en mesure de dresser un bilan de l'expérience.

La disposition proposée me semble d'autant plus négative que la présomption d'innocence demeure dans notre droit un élément fondamental. Elle serait donc inadaptée. Peut-on sérieusement penser que c'est ainsi que l'on pourra résoudre le problème de la détention provisoire et de la surpopulation carcérale ? Je suis convaincu du contraire, alors même que l'ensemble de la proposition de loi me semble aller de l'avant. J'espère donc que l'on reviendra sur cette disposition à la faveur de la discussion des amendements.

Nous mesurons l'immensité et l'urgence de la tâche qui reste à accomplir. En tout cas, mis à part la réserve que je viens d'exprimer sur l'article 3, je souhaite que nous émettions un vote positif. Un tel acte serait de circonstance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, la démarche initiée par notre collègue Alain Tourret est assurément intéressante en ce sens qu'elle ouvre un débat sur une question importante : la détention provisoire.

Comme M. Devedjian l'a déjà dit, elle suscite de notre part, eu égard aux modalités pratiques qu'il est question d'introduire dans notre droit positif, de nombreuses inquiétudes, qui ont conduit notre groupe à adopter une attitude d'opposition.

Certes, la détention provisoire est un sujet essentiel. Au 1^{er} janvier 1997, plus de 21 000 personnes étaient détenues au titre de la détention provisoire. Mais ce chiffre doit être nuancé, car les détenus qui sont en prison parce que leur affaire est en cours d'instruction et qui relèvent donc des articles 144 et suivants du code de procédure pénale, ne sont aujourd'hui très exactement que 15 273. Depuis une dizaine d'années, cette catégorie de détenus n'a pas augmenté : en 1986, ils étaient 14 300 pour un nombre total de détenus de 42 000 et, en 1997, 15 200 pour un nombre total de détenus de 51 000. Cela signifie que les différentes interventions du législateur ont permis de limiter le recours à la détention provisoire.

La détention provisoire est très strictement encadrée.

Elle doit être justifiée par les nécessités de l'instruction : pour éviter la disparition de preuves, d'indices matériels, pour éviter toute pression sur des témoins ou la victime, pour éviter des concertations frauduleuses avec des co-auteurs ou des complices.

Elle peut être justifiée par des mesures de sûreté, que ce soit à l'égard de la victime ou de l'auteur de l'infraction.

Elle peut également être justifiée en référence au trouble à l'ordre public. Comme cela a été rappelé, le Parlement a, dans la loi du 30 décembre 1996, strictement défini le trouble à l'ordre public, qui doit être à la fois « exceptionnel et persistant ».

Les conditions de la détention provisoire sont bien définies. Mais les cas où une utilisation abusive de la détention provisoire est constatée sont ceux qui vont à l'encontre de la présomption d'innocence et du respect des droits de l'homme.

Une pondération s'impose. Celle-ci a déjà été recherchée dans la loi du 30 décembre 1996, dont nous avons à peine eu l'occasion d'observer l'application. Ce texte a introduit, dans l'article 144-1 du code de procédure pénale, la notion de « délai raisonnable » de la détention provisoire pour les situations où aucune durée « butoir » n'était pas fixée. Elle a également introduit un certain nombre de conditions, en particulier en matière criminelle : toute prolongation de la détention provisoire au-delà d'un an doit entraîner un débat contradictoire tous les six mois. Elle a de plus rendu obligatoire la motivation par rapport aux faits de l'espèce. Enfin, elle a tenté d'améliorer le référé-liberté qui, pour l'instant, n'a pas pris l'importance qu'on pouvait en attendre.

Je pense qu'il est un peu difficile de revenir dès aujourd'hui sur de tels textes alors que les précédents se sont à peine appliqués. Cela ne m'empêchera pas de revenir sur les trois grandes orientations de la proposition de loi.

En premier lieu, la proposition de loi vise à étendre la surveillance électronique aux personnes placées en détention provisoire. Cette extension peut tout à fait recueillir notre soutien.

En relisant les débats de notre assemblée du 25 mars 1997, je me suis aperçu que, sur de nombreux bancs, de nombreux collègues avaient soutenu ce mode de surveillance. M. Georges Hage ne déclarait-il pas que « l'atténuation de la surpopulation carcérale ne peut qu'être bénéfique à tout point de vue. Les personnes condamnées à de courtes peines de moins d'un an comme celles condamnées à de longues peines se verront proposer, pour leur dernière année de condamnation, le placement sous contrôle électronique ».

Je citerai aussi des propos de M. Julien Dray, particulièrement d'actualité : « L'emprisonnement de plus en plus systématique pose un problème à l'égard de ceux qui subissent cette sanction, mais surtout de notre société car, en ne graduant pas la sanction, il amplifie les sentiments d'injustice et, par là même, affaiblit la notion de justice. La surveillance électronique peut donc être une solution alternative à la prison. (...) La détention provisoire représente 40 % des détenus. Le problème de la pertinence du recours au bracelet est posé. »

Ce qui était dit le 25 mars 1997 est l'objet de notre débat d'aujourd'hui. La surveillance électronique a déjà été votée avec la loi du 19 décembre 1997 et je serais très heureux que le garde des sceaux nous informe sur les textes d'application de la mesure comme sur son application pratique puisque cette mesure est entrée dans notre droit positif depuis déjà assez longtemps.

Les avantages qui ont amené le Parlement à voter la surveillance électronique peuvent tout à fait plaider pour l'extension du dispositif à la détention provisoire : on veut éviter qu'une personne ne soit systématiquement enfermée en prison pour préférer un système de surveillance à domicile ou dans un lieu désigné par le juge. Cela permettrait à la justice d'exercer un contrôle effectif sur la personne tout en évitant que ne se posent les problèmes de désocialisation ou de précondamnation qu'entraîne la détention provisoire.

Sur ce premier point, notre position est assez ouverte.

La proposition de loi qui nous est soumise ce matin tend, en deuxième lieu, à réduire le nombre d'infractions pouvant permettre le recours à la détention provisoire. Pour être tout à fait clair, il s'agit d'interdire ce recours pour un certain nombre d'infractions.

Ainsi, la détention provisoire ne serait permise qu'en cas de délit contre les personnes ou contre la nation et l'Etat passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans et en cas de délit passible d'une peine de cinq ans dans les autres cas.

Ce point aurait mérité une étude d'impact beaucoup plus importante. En effet, toute une liste d'infractions ne seraient pas, dans ces conditions, susceptibles d'engendrer une détention provisoire, et pas parmi les moindres. Je pense, par exemple, au port d'armes de sixième catégorie, à la tromperie sur la marchandise mettant en péril la santé de l'homme, à la provocation des mineurs à la mendicité.

Quelles seraient les conséquences si nous votions cette disposition ? Dans un certain nombre d'instructions, il y aurait des difficultés car des personnes mises en examen

pourraient ne présenter aucune autre garantie de représentation, elles pourraient avoir été arrêtées puis libérées ensuite et les modalités classiques du contrôle judiciaire sembleraient alors diablement insuffisantes.

Mais il y a plus grave, et je suis très étonné qu'aucun orateur n'ait abordé le sujet : il convient de mesurer les conséquences d'une telle disposition, et d'abord sur la victime.

L'auteur d'une infraction, contre lequel des preuves irréfutables auront pu être réunies, sera présenté devant un juge, puis mis en examen, et il rentrera chez lui. La victime pourrait se trouver à l'hôpital alors que l'auteur de l'infraction pourrait regagner son domicile. Ne s'agit-il pas d'une situation très souvent dénoncée par nos forces de l'ordre qui, après avoir interpellé l'auteur d'une infraction, ont à peine le temps de regagner leur commissariat que l'auteur de l'infraction est déjà revenu chez lui ?

Quelles seraient par ailleurs les conséquences de la mesure sur la société ? N'y a-t-il pas de plus en plus de Français qui doutent de l'efficacité du système judiciaire ? Ne risquerions-nous pas, en l'adoptant, de renforcer le sentiment d'impunité dont certains Français pensent qu'il est aujourd'hui une réalité dans plusieurs domaines ?

Quelles en seraient aussi les conséquences sur l'auteur de l'infraction ? Je suis convaincu qu'une sanction est d'autant plus efficace qu'elle est rapide, car cela est une condition de son exemplarité.

Je suis très étonné que tous ces points n'aient pas été étudiés. Je reconnais que l'abus du recours à la détention provisoire heurte et qu'il doit être combattu autant que faire se peut. Mais - c'est en tout cas le sentiment de notre groupe - on doit prendre en compte le sentiment de lassitude qui s'exprime dans le pays face au développement de la délinquance, notamment de ce que l'on appelle la « petite délinquance ». Il est urgent de donner aux Français l'assurance que la délinquance est poursuivie et que le sentiment d'impunité n'a pas lieu d'être. Mais je sais que, sur ce point, nos positions sont complètement différentes.

La seule façon de limiter les conséquences négatives de la disposition serait de recourir à la comparution immédiate. Elle ne serait pas, je vous l'accorde, « immédiate » dans l'instant, mais elle limiterait dans nombre de cas les conséquences négatives du non-recours à la détention provisoire. Cela dit, la comparution immédiate est déjà limitée par les textes à certains domaines et le manque de moyens que peuvent déplorer les juridictions est un handicap au développement de cette procédure.

En écho aux propos de Patrick Devedjian, je dirai que la meilleure solution pour éviter les abus semble consister en l'instauration d'un juge « des libertés » - une autre appellation pourrait être trouvée -, différent du juge d'instruction.

En troisième lieu, il nous est proposé de limiter la durée de la détention provisoire, c'est-à-dire d'instaurer d'une façon quasi systématique des dates butoirs.

Je soutiens qu'on ne peut légiférer en la matière sans étude d'impact. J'ai lu, au détour d'une phrase du rapport, qu'en matière correctionnelle fixer la date butoir à huit mois entraînerait une baisse du nombre de détenus dans les prisons de 15 %. Notre collègue Devedjian a tout à l'heure prononcé le mot d'« amnistie », et je ne pense pas qu'il ait eu vraiment tort. Peut-on, sans en avoir mesuré les conséquences, voter aussi rapidement la disposition qui vous est proposée ? J'ai été infiniment choqué par les arguments avancés concernant les économies budgétaires et un *numerus clausus*.

Plusieurs de nos collègues défendent la nécessité d'un *numerus clausus*. Si l'on condamne une personne et qu'il n'y a plus de place dans les prisons, ne pourrait-on plus la condamner ? Faudrait-il faire sortir de prison une autre personne ? Je suis désolé, mais je ne peux pas partager de telles conceptions et, sur le fond, nos avis divergent complètement.

M. Thierry Mariani. C'est vrai !

M. Jean-Luc Warsmann. De plus, cette proposition de loi, par le fait même qu'elle tend à limiter la durée de la détention provisoire recèle des dangers que le Gouvernement s'efforce d'ailleurs de prévenir dans les amendements qu'il présente. En effet, certains délits graves nécessitent des instructions très longues. Notre rapporteur avait du reste bien perçu le problème puisqu'il proposait de repousser la date butoir pour les délits en bande organisée, les actes de terrorisme ou le trafic de stupéfiants. Mais, plus que percevoir le problème, il faut le résoudre en décidant, pour ce type de délits, de ne pas instaurer de date butoir.

Nous avons déjà des exemples de dates butoirs qui sont source de difficultés. Ainsi, lorsque des mineurs de plus de seize ans sont poursuivis et encourent des peines inférieures à sept ans, les textes disposent que la détention provisoire ne peut excéder un mois, éventuellement renouvelable une fois après débat contradictoire. Or tout le monde sait bien qu'une durée d'incarcération de deux mois n'est suffisante ni pour l'instruction ni, plus généralement, pour l'exécution des commissions rogatoires dont l'objet est de rechercher les complices, souvent majeurs, des mineurs poursuivis. Nous avons donc déjà introduit dans le droit positif des dates butoirs qui ne répondent pas aux nécessités de l'instruction et qui mettent en difficulté les juges d'instruction.

Mais il faut surtout se poser une question. Pourquoi la période de détention provisoire est-elle souvent longue ? Nos magistrats ont-ils, comme le procès leur en a été fait, la volonté de mettre tout le monde en détention provisoire ? Je ne le crois pas. Du reste, nous nous opposons à toute mise en cause du sérieux des magistrats. Ils font leur travail, qui comprend d'ailleurs, je le rappelle, l'application des textes que nous votons. Cessons donc de leur jeter la pierre.

Si la détention provisoire est souvent longue, cela tient d'abord aux nécessités de l'instruction. Parfois aussi aux manœuvres dilatoires tentées par les avocats de certaines parties : je pense notamment aux délits commis en bande organisée. Mais cela tient surtout, n'ayons pas peur de le dire, au manque de moyens. Ce n'est pas par plaisir qu'un juge prolonge l'instruction d'une affaire. C'est tout simplement parce qu'il a tant d'instructions à conduire à la fois qu'il ne dispose pas du temps nécessaire pour instruire aussi rapidement qu'il le faudrait. Le juge Eva Joly, par exemple, a dénoncé un manque cruel de moyens dans l'instruction de l'affaire du Crédit lyonnais. C'est de cela qu'il nous faut débattre, car il s'agit d'un problème de moyens et non de date butoir.

M. le président. Il y a aussi une heure butoir, monsieur Warsmann, nous y serons dans quelques secondes... (*Sourires.*)

M. Jean-Luc Warsmann. J'aurais pu demander vingt-cinq minutes, monsieur le président, je ne me suis inscrit que pour quinze.

Mais puisque vous m'y invitez, je vais conclure en évoquant le régime d'emprisonnement de jour et de nuit pour les personnes en détention provisoire. L'article 716

du code de procédure pénale le prévoit déjà, mais il l'assortit d'un certain nombre d'exceptions pour des motifs comme l'encombrement ou la distribution des maisons d'arrêt. Je reconnais que ces motifs sont souvent invoqués de manière indue. Mais je trouve singulier qu'on nous présente un amendement rendant obligatoire l'emprisonnement individuel et que ce soient des membres de la majorité qui le proposent alors que ce n'est pas le lieu pour en débattre. C'est dans le cadre de la loi de finances qu'il fallait intervenir, mes chers collègues, pour défendre les personnels de l'administration pénitentiaire et leur donner les moyens nécessaires. Voter une pétition de principe pour se laver les mains, tout en sachant très bien qu'on n'a pas les moyens de l'appliquer, cela n'honorait pas le Parlement.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, notre groupe s'oppose à cette proposition de loi. Ce n'est pas que le débat soit sans intérêt, mais elle apporte de fausses réponses, qui auraient des conséquences négatives.

Quelques regrets, enfin, sur la méthode. Nous avons encore des progrès à faire quant à l'utilisation des « niches » parlementaires. Il est regrettable que de telles propositions de loi ne fassent l'objet d'aucune étude d'impact. Il est également regrettable que nous soyons condamnés au vendredi matin pour les examiner. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Crépeau.

M. Michel Crépeau. Madame le garde des sceaux, je n'ignore pas votre intention de réformer profondément la justice et je vous en félicite.

A mon sens, on ne peut accomplir de bonnes réformes qu'à condition de mettre en place un dialogue constructif entre le Gouvernement, le Parlement et les professionnels du droit. Or un tel dialogue n'a de sens que si le Gouvernement prend en compte les initiatives du Parlement. Assurément, ce n'est pas dans les habitudes de la V^e République, quelles que soient les majorités. Mais si l'on parle de moderniser la vie publique, sujet à l'ordre du jour, voilà bien une réforme qu'il faut faire : que le Parlement ne soit pas simplement contraint de suivre les initiatives du Gouvernement.

Nous aimerions donc que les amendements du Gouvernement ne vident pas de toute substance la proposition de M. Tourret, telle qu'elle a été approuvée et amendée par la commission des lois. Même si nous comprenons parfaitement que vous ne vouliez pas que les projets de la chancellerie soient en quelque sorte déflorés, désarticulés par une initiative parlementaire, nous souhaitons que vous puissiez intégrer dans vos réformes les dispositions qui seront votées aujourd'hui.

Il n'est pas dans nos intentions, je le souligne, de réduire les moyens donnés à la justice pour combattre efficacement la délinquance et la criminalité. Les Français attendent du Gouvernement et du Parlement qu'ils protègent leur sécurité. L'objet de cette proposition de loi est de mieux faire respecter la présomption d'innocence, de mieux protéger les citoyens dans leur liberté, dans leur honneur et dans leur dignité.

Les grandes réformes, les grands progrès du droit sont marqués par des étapes. Il y a vingt-cinq ans, personne ne pensait qu'on pourrait abolir la peine de mort dans ce pays. Robert Badinter et une majorité du Parlement y sont parvenus, et cela a été une des grandes réformes du droit.

Madame la ministre, il y a maintenant une autre grande réforme du droit à accomplir : peut-être pas supprimer les prisons, mais en tout cas réduire au maximum la place que tient l'emprisonnement dans notre système répressif.

J'estime pour ma part que la prison est quelque chose d'ancestral et de dépassé. C'était la vieille notion médiévale de pénitence. Et puis on ne savait pas trop comment faire autrement. On pensait ainsi soigner les gens. Drôle de façon de les réinsérer que de les mettre en dehors de la société ! Moi, je suis convaincu que la prison est profondément criminogène.

C'est vrai pour les condamnés, mais plus encore pour ceux qui ne le sont pas et qui sont présumés innocents. Il faut savoir de quoi on parle ! Quand vous arrivez en prison, on commence par vous fouiller à corps, par vous enlever votre cravate et vos lacets, puis on vous met dans une cellule. Si vous êtes seul, ce n'est pas terrible. C'est pire quand on vous met avec d'autres, avec des récidivistes qui se livrent sur vous à... vous me comprenez. Pour les toilettes, il n'y a même pas de paravent.

Quelle atteinte à la dignité ! On ne s'en remet pas, surtout quand on est innocent. C'est pourquoi l'indemnisation du préjudice non seulement matériel, mais moral est indispensable. C'est pourquoi la responsabilité, et non pas l'irresponsabilité des juges, doit être posée comme principe fondateur de la justice et de la République. C'est ce qui est en jeu.

Je souhaite donc que cette proposition de loi soit votée. Son mérite, on l'a dit et répété, c'est aussi qu'elle est d'initiative parlementaire. Pour la première fois peut-être depuis plus de vingt ans que je siége dans cette maison, j'ai l'impression que nous allons servir à quelque chose ! (*Sourires.*) Alors ne nous décevez pas, madame le garde des sceaux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Thierry Mariani, dernier orateur inscrit.

M. Thierry Mariani. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, après mes collègues Patrick Devedjian et Jean-Luc Warsmann, permettez-moi de vous faire part à mon tour de mon étonnement de voir inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée une proposition de loi relative à la détention provisoire.

Nous avons cru comprendre qu'une réforme globale de notre système judiciaire était à l'étude. Nous avons eu dans cet hémicycle un débat préparatoire intéressant. Sur cette base, le Gouvernement, c'est-à-dire vous-même, madame le garde des sceaux, deviez nous présenter un texte d'ensemble afin de moderniser notre justice, de la rendre plus accessible, plus proche de nos concitoyens, mais aussi plus efficace.

Cette démarche, qui visait à rechercher si ce n'est le consensus, tout au moins un large accord dépassant les clivages traditionnels, me semble être la bonne. C'est pourquoi, comme mes collègues, je suis surpris que nous devions aborder en quelques heures des sujets qui mériteraient une attention plus soutenue.

Car la proposition de loi qui nous est présentée n'est pas anodine, loin s'en faut. Pourtant, monsieur le président, il ne nous reste qu'une heure et quart pour discuter du contenu d'un texte sur la détention provisoire. A titre de comparaison, je rappelle que nous avons consacré deux heures, hier, à un débat sur le prix plancher de la vignette auto ! Même si le Parlement sert à quelque chose aujourd'hui, monsieur Crépeau, il y a des moments où son emploi du temps pourrait être mieux réparti.

La proposition de la loi touche, d'une part, à l'exercice des libertés publiques mais, par ce truchement, elle aura, d'autre part, des conséquences sur l'organisation de l'ordre juridictionnel pénal.

S'agissant d'abord des libertés publiques, ce texte vise à limiter la détention provisoire. Sur ce point, chacun de nous garde à l'esprit des dérapages de la machine judiciaire rapportés dans les rubriques de faits divers, mais qui constituent pour les intéressés de véritables drames humains.

L'objectif est fort louable. Comment en effet ne pas s'indigner devant des détentions provisoires manifestement trop longues, qui se soldent par des non-lieux ou des acquittements parce que la personne mise en examen se trouvait être innocente? Bien souvent le préjudice subi est difficilement réparable. Sur ce point, nous pouvons être tous d'accord.

Cependant, il convient de rappeler que nous avons à légiférer pour le plus grand nombre. Dès lors, nous ne pouvons nous laisser influencer par des situations certes terribles, mais néanmoins exceptionnelles.

En effet, le code de procédure pénale a subordonné la détention provisoire à des conditions strictes. Elle doit être justifiée soit par les nécessités de l'instruction, soit à titre de mesure de sûreté en supposant que le contrôle judiciaire ne suffise pas.

De plus, la détention provisoire est encadrée par la procédure du référé-liberté instituée par la loi du 24 août 1993, même si cette procédure n'est que rarement utilisée.

Face à cela, que contient cette proposition de loi?

Vous nous proposez, mes chers collègues, de porter le quantum de la peine encourue permettant de prononcer une détention provisoire de deux à cinq ans, avec un seuil intermédiaire à trois ans pour les criminels récidivistes. Nous ne pouvons vous suivre sur cette voie. En effet, l'adoption de ces seuils constituerait à nos yeux un affaiblissement considérable de l'efficacité des enquêtes et de la répression. Votre mesure risquerait de priver la justice d'un moyen indispensable de lutte contre de très nombreux délits. Si elle était adoptée, des mises en examen pour abus de confiance, pour discrimination à l'embauche pour motif racial, ou bien encore – c'est un délit qui a touché notre département – pour violation de sépulture avec atteinte à l'intégrité des cadavres, ne pourraient plus être assorties d'une mesure de détention provisoire. Ce serait dangereux, car on risquerait ainsi de brider inutilement le système judiciaire et de le rendre moins efficace.

Vous prévoyez aussi que la détention provisoire ne pourra excéder dix-huit mois, même pour des mises en examen pour trafic de stupéfiants, terrorisme ou association de malfaiteurs. Cela ne m'apparaît pas sérieux. Nous parlons ici d'affaires complexes, d'une gravité exceptionnelle, qui, nous le savons bien, sont rarement instruites dans les délais que cette proposition de loi instaurerait. Démanteler une organisation de malfaiteurs de type mafieux ou instruire des affaires de terrorisme dont les clés se trouvent bien souvent à l'étranger demande du temps. Nous ne pouvons prendre le risque de libérer prématurément des personnes soupçonnées de tels agissements. Sur ce point également, nous sommes en désaccord.

Quant au port du bracelet électronique, votre proposition en fait une alternative à la détention provisoire. Ici encore, nous ne pouvons vous suivre. Pour nous, l'utilisation de ces bracelets doit être une modalité d'exécution

de la détention provisoire et non une alternative à cette dernière. Vous mettriez alors votre dispositif en harmonie avec la loi votée à l'initiative du sénateur Cabanel.

Le dernier point que je souhaite évoquer concerne le dispositif de réparation que vous entendez mettre en œuvre en cas de décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive après un placement en détention. S'il me semble évident de réparer le préjudice matériel et moral subi par des personnes qui ont été placées en détention provisoire et dont l'innocence au regard des faits qui leur étaient reprochés a été établie de façon définitive, il ne me paraît pas opportun de conférer un caractère automatique à cette réparation.

En effet, il est des cas où la détention provisoire est légitime alors même qu'elle se termine par une relaxe. Je pense particulièrement aux relaxes prononcées pour vice de forme, démeuse du prévenu ou encore à la suite d'une amnistie. Dans ces trois cas, on ne peut reprocher au magistrat d'avoir procédé à la mise en détention provisoire de l'intéressé. De plus, il ne me semblerait pas juste d'indemniser de tels prévenus. La détention étant alors légitime, elle ne devrait pas entraîner automatiquement un droit à indemnisation. Heureusement, nous n'aurons pas à examiner les amendements initialement déposés qui rendaient l'indemnisation automatique en cas de relaxe.

En conclusion, je dirai que ce texte ne nous paraît opportun ni sur la forme ni sur le fond.

Sur la forme, madame le garde des sceaux, il concerne des sujets importants qui devraient faire l'objet de débats approfondis dans le cadre de la réforme globale de la justice que vous devez nous présenter. Je pense qu'il faut en finir avec les raccommodages, avec les réformes particulières portant sur des points précis. Tout cela ne fait que rendre notre droit encore un peu plus complexe et va à l'encontre de la nécessaire clarification de notre législation.

Sur le fond, certaines orientations de la proposition de loi ne nous semblent pas opportunes. Elles soulèvent des questions qui touchent à l'efficacité du système judiciaire. Malgré les bons sentiments affichés dans ce texte, je crains qu'il ne contienne des dispositions qui risqueraient de détériorer un peu plus encore la sécurité dans notre pays et surtout, comme l'a souligné Jean-Luc Warsmann, la confiance de nos concitoyens envers la justice. Pour toutes ces raisons, je m'y opposerai. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Mme le garde des sceaux. Je serai brève, monsieur le président, puisque j'aurai l'occasion, dans la discussion des amendements, de répondre plus en détail.

M. Mermaz m'a interrogé sur le calendrier. Le projet du Gouvernement sera déposé fin mai et nous aurons un premier débat avant l'été. Cela étant, vous l'avez compris, je ne suis pas opposée à cette proposition de loi, surtout si nous arrivons à rapprocher nos points de vue. Si le Parlement, monsieur Crépeau, peut participer ainsi à la construction législative que nous allons entreprendre, j'en serai très heureuse, car je n'ai pas le souci du monopole. Simplement, je souhaite que ce texte soit compatible avec mes options de fond.

M. Louis Mermaz. Bien sûr!

Mme le garde des sceaux. C'est cela ma référence, et la discussion des amendements nous éclairera sur ce point.

Puisque vous avez été nombreux, sur tous les bancs, à déplorer l'importance du nombre de personnes mises en détention provisoire, je rappellerai que les précédentes réformes législatives, dont M. Mermaz a dressé la liste, n'ont pas été sans conséquences.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est vrai !

Mme le garde des sceaux. En effet, de 1985 à 1995, le nombre de personnes placées en détention provisoire a été ramené de 41 200 à 27 800, ce qui permet d'espérer que notre réforme, puisque je compte bien que nous parviendrons à nous mettre d'accord, entraînera une nouvelle baisse significative.

Enfin, peut-on considérer que la détention provisoire soit utilisée comme une peine ? Moi, je dis non. Mais on ne peut pas non plus, monsieur Michel, considérer que la détention provisoire n'est pas un élément qui permet, en assurant l'efficacité des investigations, de garantir l'effectivité de la répression. Supposez qu'un coupable n'ait pas été mis en détention provisoire et qu'il en profite pour s'enfuir ou pour suborner des témoins : on comprend bien qu'en pareil cas la détention est nécessaire pour assurer non seulement l'efficacité des investigations, ce qui est légitime, mais aussi l'effectivité de la répression. Il ne faut donc pas avoir, sur cette question, un point de vue trop tranché.

Telles sont les quelques réflexions que je souhaitais vous livrer avant que ne s'engage la discussion des articles. Nous travaillons tous pour la préservation de la dignité, mot qu'ont utilisé Louis Mermaz aussi bien qu'André Gerin ou Michel Crépeau. La dignité des personnes, surtout présumées innocentes, leur appartient, mais c'est aussi celle de notre société démocratique tout entière.

Aussi ai-je eu le sentiment que nos objectifs étaient communs. Il nous reste à discuter des modalités de cette réforme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe communiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Dans le premier alinéa de l'article 50 du code de procédure pénale, après les mots : "juges du tribunal", sont insérés les mots : "justifiant de cinq ans de services effectifs dans le corps judiciaire". »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 1^{er}.

La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Ma réflexion sera plutôt d'ordre général, madame le garde des sceaux, car nous tournons tous autour du vrai problème sans jamais l'aborder vraiment, même si M. Crépeau l'a évoqué.

En fait, pourquoi rencontrons-nous tant de difficultés ? Pourquoi voulons-nous limiter les détentions provisoires alors que nous savons bien qu'elles sont souvent néces-

saies ? Cela tient à l'état de nos établissements pénitentiaires et aux conditions dans lesquelles y sont traités de présumés innocents.

En arrière-plan de toute réforme, tant de celle que vous avez annoncée que des dispositions de cette proposition de loi, figure la nécessité de mettre en œuvre un plan de modernisation, d'adaptation des établissements pénitentiaires et de formation du personnel, car, dans ces domaines, nous avons cinquante ans de retard. Il s'agit sans doute du secteur public dans lequel nous ayons accumulé le plus de retard. Alors que tous les autres ont bénéficié de plans de rattrapage, rien n'a été fait en sa faveur, si l'on excepte l'action engagée par l'un de vos prédécesseurs, M. Chalandon, pour la construction de prisons nouvelles. Et encore, Bercy a fait en sorte que le plan de financement prévu soit cassé.

Si les détenus présumés innocents étaient traités dans des conditions normales, il ne se produirait pas les problèmes inhumains que nous connaissons – promiscuité, dégradations physiques et morales... – dans un système qui, dans certains établissements pénitentiaires, est plutôt comparable à celui que nous avons connu dans certains centres de rétention de l'immédiat avant-guerre. Cela est scandaleux du point de vue tant des libertés que de la dignité humaine.

Nous aurons beau adopter des textes pour, au gré des législatures, retarder l'âge où l'on peut être juge d'instruction ou exclure certains de cette fonction, nous n'accomplirons jamais de véritable progrès tant que nous n'aurons pas réalisé deux réformes essentielles.

La première, prodigieuse car elle nécessite l'engagement d'énormes moyens, est celle du système pénitentiaire.

La seconde doit concerner l'indemnisation : puisqu'il existe en France deux ordres de juridiction, il faut en confier la charge à la juridiction administrative si l'on veut éviter toute auto-protection de la part des magistrats. D'ailleurs, la mise en détention procède d'une mesure administrative. En outre, le Conseil d'Etat a déjà défini des règles jurisprudentielles en la matière et l'on ne pourra pas dire que la condamnation à indemnisation vise tel ou tel.

Je n'irai pas jusqu'à proposer que, en cas d'erreur manifeste, on opère des retenues sur les traitements. Non, je ne suis pas aussi sauvage que je pourrais le laisser espérer ! (*Sourires.*) En revanche, je demeure persuadé que, dans la mesure où nous conserverons deux ordres de juridiction, il serait bon que l'indemnisation des administrés par l'administration relève des règles normales d'indemnisation telles qu'elles ont été fixées par les juridictions administratives. Je suis persuadé que nous aurions alors beaucoup moins d'abus.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Madame le garde des sceaux, je suis favorable à l'amendement de suppression de l'article 1^{er} que présente le Gouvernement. Cela m'est d'autant plus facile qu'en commission j'ai voté contre cet article, mais cela est une autre histoire. J'estime en effet que l'âge des personnes ne saurait être un critère. Ainsi que je l'ai souligné dans la discussion générale, vous pouvez avoir de vieux juges d'instruction qui n'offrent pas forcément toutes les garanties que l'on souhaiterait.

En revanche, la création prochaine d'un juge des libertés me paraît indispensable, mais je n'insiste pas.

Nous devons également penser – c'est une idée chère à notre collègue M. Colcombet – à la formation des jeunes magistrats. Il est ainsi indispensable que l'école de Bor-

deux s'ouvre au monde, car il faut surtout éviter que ne se constituent des castes. Cela serait dangereux pour la société, voire pour la République.

M. le président. La parole est à M. Michel Crépeau.

M. Michel Crépeau. Je n'ai pas consulté les membres de mon groupe mais je tiens à dire qu'à titre personnel je voterai l'amendement du Gouvernement.

Il est en effet indispensable d'assurer la cohérence entre ce que nous proposons et les projets du Gouvernement. Or nous savons que ce dernier prévoit que le juge des libertés sera soit un président, soit un vice-président de tribunal. Il s'agira donc d'un magistrat ayant une certaine ancienneté. Par conséquent, les deux éléments sont parfaitement conciliables et ne prêtent pas à litige.

C'est pourquoi je voterai l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

La parole est à Mme le garde des sceaux.

Mme le garde des sceaux. Je commence par remercier M. Mermaz et M. Crépeau qui ont déjà indiqué qu'ils voteraient l'amendement du Gouvernement qui n'est pas favorable à la fixation d'un délai d'ancienneté de cinq ans pour accéder aux fonctions de juge d'instruction. Trois raisons motivent cette position.

D'abord, la situation des effectifs est malheureusement telle qu'elle ne permettrait pas l'application de cette réforme. C'est d'ailleurs pourquoi le rapport de la commission Truche qui évoque ce problème ne fait que l'effleurer.

Ensuite, cette proposition, qui a déjà été envisagée dans le passé par le Gouvernement, perd sa principale justification puisque ce dernier envisage de confier le contentieux de la détention provisoire à un magistrat distinct du juge d'instruction. Le projet en préparation prévoit en effet que les décisions de mise en liberté ou de privation de liberté seront prises par un magistrat expérimenté. J'ai même déjà précisé dans mon intervention liminaire qu'il s'agirait d'un président, d'un premier vice-président ou d'un vice-président de tribunal.

Enfin, une telle modification relève non d'une simple mesure législative, mais d'une loi organique.

Une question aussi complexe nécessite d'ailleurs, comme M. Mermaz l'a souligné, une réflexion plus globale, y compris sur la formation des magistrats. Telles sont les raisons pour lesquelles je souhaite que cet article soit retiré du texte.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. Cette disposition ne figurait pas dans la version initiale de la proposition de loi. Elle y a été introduite par l'adoption d'un amendement en commission à la suite d'une discussion dans laquelle M. Jean-Pierre Michel avait d'ailleurs apporté plusieurs éléments intéressants. Il avait en particulier souligné que, dans la région parisienne, les juges d'instruction avaient tous plus de cinq années d'ancienneté et que cette disposition ne concernerait donc que certaines juridictions moins importantes. L'expérience montrant que la détention provisoire était davantage utilisée en région parisienne que dans ces petites juridictions, il ne voyait pas l'utilité de cet amendement.

Quoi qu'il en soit, en tant que rapporteur, je dois rappeler que la commission a elle-même ajouté cette disposition dans le texte. Cela étant, je comprends parfaitement les arguments de Mme le garde des sceaux et je m'y rallie à titre personnel.

M. le président. La parole est à M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. La loyauté intellectuelle m'oblige à reconnaître que l'un des arguments développés par Mme le garde des sceaux est pertinent. Une telle disposition doit figurer dans une loi organique et non dans une loi ordinaire. C'est incontestable.

En revanche, même si cela n'a plus d'intérêt compte tenu de ce que je viens de dire, les deux autres arguments me paraissent devoir être rejetés.

D'abord, ce ne sont pas les moyens qui doivent déterminer les principes d'une société, mais les principes qui doivent déterminer les moyens. On ne peut raisonner à l'envers en permanence.

M. Robert Pandraud. Mais on fait toujours le contraire !

M. Philippe Houillon. Il vaut mieux affirmer cela que retenir l'argument que Mme le ministre utilise pour défendre l'amendement du Gouvernement.

Ensuite, il faut tout de même tenir compte de la volonté pérenne de la représentation nationale. Elle avait déjà adopté une disposition identique en 1996 avant qu'elle ne soit écartée pour les mêmes motifs. La commission des lois a de nouveau adopté cette mesure. Malgré les propos que vient de tenir M. le rapporteur, cela mérite d'être pris en considération.

Enfin, j'ai été surpris d'entendre le Gouvernement prendre le prétexte de la préparation de dispositions nouvelles pour affirmer qu'il était inutile d'aborder ce sujet maintenant. Cela m'a d'autant plus étonné que, sans doute pour faire plaisir à sa majorité, Mme le garde des sceaux a pratiquement dit le contraire précédemment en indiquant que, malgré l'élaboration d'un texte, il était possible de traiter de ces questions et qu'elle était ouverte au débat. Or, si l'on veut être crédible, il faut avoir un seul et même discours.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. J'ai toujours été opposé à cette disposition, lorsqu'elle est venue en discussion, pour plusieurs raisons.

Aujourd'hui, on nous dit qu'avec le recours prochain à un juge des libertés, ou à une collégialité de la liberté, la question ne se posera plus, mais même si elle se posait encore elle ne devrait pas être tranchée en ce sens.

Je veux d'abord souligner que la droite de cet hémicycle a toujours montré une sorte de défiance à l'égard de ceux que l'on appelle les jeunes juges, qui seraient inexpérimentés, qui n'y connaîtraient rien, et qui auraient donc trop tendance à placer les gens en détention provisoire. Or cette appréciation est totalement erronée.

En effet, l'expérience démontre que la région où sont prononcées le plus de détentions provisoires et où elles sont les plus longues est la région parisienne. Pourtant, au tribunal de grande instance de Paris, comme dans les tribunaux périphériques, tous les juges d'instruction ont au moins dix ans d'ancienneté puisque, pour être nommés dans ces juridictions, ils doivent être inscrits sur la liste d'aptitude. Eh bien, tous ces juges expérimentés ne se privent pas de placer les gens en détention provisoire.

Quant à une éventuelle condition d'âge, la modeste expérience que j'ai des tribunaux montre amplement qu'à vingt-cinq ans on n'est pas un plus mauvais juge d'instruction qu'à cinquante ou soixante ans.

Pour cette raison et pour toutes celles qui ont été exposées et sur lesquelles je ne reviendrai pas, j'ai toujours été contre une telle disposition et je le demeure.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18. (*L'amendement est adopté.*)

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

Article 2

M. le président. « Art. 2. – La première phrase du début du premier alinéa de l'article 63-4 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :

« Dès le début de la garde à vue, la personne peut demander à s'entretenir avec un avocat. »

MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 5, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 :

« L'article 63-4 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 63-4. – Dès le début de la garde à vue, la personne peut demander à s'entretenir avec un avocat. Si elle n'est pas en mesure d'en désigner ou si l'avocat choisi ne peut être contacté, elle peut demander qu'il lui en soit commis un d'office.

« La confidentialité de l'entretien est garantie. L'avocat présente le cas échéant des observations écrites qui sont jointes à la procédure.

« Un registre de la garde à vue indique notamment le temps de repos et d'alimentation de la personne concernée qui sont de droit. »

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Nous nous félicitons que la commission ait retenu l'amendement que nous avons déposé, tendant à ce que la personne placée en garde à vue puisse s'entretenir avec un avocat dès le début de cette procédure.

La proposition contenue dans cet amendement, qui n'est pas nouvelle, concerne l'immense majorité des prévenus pour lesquels cette présence représenterait une aide conforme au respect des droits de l'homme et des droits de la défense. Elle découle de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, ratifiée par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est d'ailleurs conforme à l'intérêt de la justice et de la police qu'il soit établi que les gardes à vue se déroulent, conformément au souhait du législateur, dans le respect de la personne humaine.

La présence de l'avocat dans les commissariats aurait sans doute permis d'empêcher les abus qui ont malheureusement été commis pendant certaines gardes à vue. Sa présence est faite non pour défendre, car il n'a pas le dossier, mais pour rassurer, pour informer, pour accompagner, pour prévenir et pour rendre transparente la garde à vue qui ne l'est pas.

Cette présence ne met rien en cause ; elle ne bloque pas la procédure. Elle se limite à un entretien qui, à nos yeux, est indispensable en ce qu'il contribue à assurer le bon déroulement de la procédure.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous souhaitons que cet amendement soit adopté.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. Je suis très favorable à cet amendement, qui va dans le même sens que la proposition de notre collègue M. Houillon adoptée par la commission.

Ce progrès des droits de l'homme est demandé depuis longtemps par tous ceux qui s'intéressent à la justice. Il constitue un grand pas vers davantage de justice en la matière.

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

Mme le garde des sceaux. Le Gouvernement a annoncé à plusieurs reprises, notamment lors du débat qui s'est tenu ici le 15 janvier dernier, qu'il était favorable à l'intervention de l'avocat dès la première heure de la garde à vue. Cette disposition sera d'ailleurs l'une des plus importantes de la réforme que je prépare. Cependant, il ne me semble pas opportun qu'elle soit adoptée de façon précipitée, en tout cas dans les conditions prévues par l'article 2 de la proposition de loi.

D'abord, cet article n'a pas de rapport véritable avec l'objet de la proposition de loi qui concerne la détention provisoire. Surtout, il traite cette question de façon trop parcellaire. Ainsi, si l'on veut imposer l'intervention de l'avocat dès la première heure de la garde à vue, il faut coordonner sur le fond, sinon en la forme, les dispositions du code de procédure pénale qui instituent des exceptions à cette intervention immédiate.

Bien des questions découlent d'ailleurs d'une telle décision : les délais de report doivent-ils être adaptés ? La liste des exceptions doit-elle être modifiée ? Doit-on prévoir un régime particulier pour les faits de blanchiment, pour la fabrication de fausse monnaie, pour des faits commis en bandes organisées ou pour les cas d'espionnage ou de trahison ? Comment assurer, par les moyens matériels adéquats, l'efficacité de la mesure ?

La réflexion doit donc être plus approfondie. Le projet de réforme élaboré par le Gouvernement et que le Parlement examinera prochainement répondra à ces différentes questions. En l'état, la modification proposée me paraît prématurée.

Je vous demande donc de ne pas accepter une telle disposition dès maintenant.

M. le président. Mes chers collègues, je vous rappelle que, en principe, ne s'exprime, après la commission et le Gouvernement, qu'un orateur contre l'amendement. Néanmoins, le président de séance a la faculté d'accorder la parole pour répondre au Gouvernement et à la commission. En l'occurrence, vous êtes plusieurs à demander la parole. Je veux bien essayer de vous donner satisfaction, mais il faudrait que vous ne soyez pas trop long.

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le président, je m'exprime contre l'amendement de M. Gerin ! M. le rapporteur aurait d'ailleurs dû préciser que la commission l'a repoussé au profit d'une proposition de M. Houillon qui est devenue l'article 2 du texte de la commission.

Je persiste donc à penser qu'il faut le rejeter, car il comporte des dispositions d'ordre réglementaire relevant du domaine de l'instruction, le principe étant déjà inscrit dans le texte auquel je suis favorable. Sur ce principe, je veux d'ailleurs présenter deux observations.

D'abord, il faut écarter une double défiance.

La première est avancée par ceux qui prétendent qu'en admettant la présence de l'avocat dès la première heure de la garde à vue – ils avaient d'ailleurs déjà avancé cet argument lorsque sa venue avait été autorisée à la vingtième heure – on fait preuve de défiance à l'égard des policiers, ou des gendarmes. Or tel n'est évidemment pas le cas. Cette disposition ne constitue une marque de défiance à l'encontre de personne. Elle correspond simplement à notre conception des droits de l'homme.

Elle est d'ailleurs en vigueur dans tous les pays démocratiques européens et même aux Etats-Unis. Pourtant chacun sait, ne serait-ce que pour l'avoir vu à la télévision, dans des séries ou dans des films, que les gardes à vue s'y passent souvent de façon plus musclée que chez nous. Malgré tout, l'avocat peut être présent dès le début de la détention de son client ou de la personne qui a demandé un avocat pour l'informer de ce qui va lui arriver, de la façon dont la procédure sera conduite, de ses droits et de ce qu'il pourra faire.

La seconde défiance vise parfois les avocats, car certains craignent qu'après avoir assisté son client dès le début, l'avocat n'organise immédiatement pour son client, et à sa demande, un certain nombre de choses. Mais les avocats ont des devoirs et ils ne peuvent pas faire cela. (*Murmures.*) Ils ne le font pas et ils ne le feront pas. Je le pense sincèrement, car je ne fais peser aucune suspicion sur le corps des avocats en général, comme je ne fais peser aucune suspicion sur les policiers.

Je crois simplement que cette mesure est conforme à la conception des droits de l'homme que nous avons dans notre pays.

Par ailleurs, je suis persuadé qu'elle est de nature à restreindre la durée des gardes à vue. Chacun sait très bien, en effet, que l'introduction de l'avocat dès la vingtième heure a considérablement restreint la durée de bien des gardes à vue, car nombre de policiers, ne souhaitant pas que les avocats soient présents trop longtemps dans les commissariats de police ou dans les locaux des gardes à vue, terminent leur garde à vue à la vingtième heure. On peut supposer que vingt heures leur ont suffi pour faire le nécessaire afin de présenter un dossier correct au procureur de la République.

Je crois donc que si l'avocat intervient dès le début de la garde à vue, ils seront encore plus rapides, ce qui écourtera d'autant les gardes à vue.

Cette disposition va donc dans le sens du respect des libertés individuelles et, si je suis favorable au texte de la proposition, je pense qu'il faut rejeter l'amendement de M. Gerin.

M. Philippe Houillon. Absolument !

M. le président. La parole est à M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Devedjian. La discussion de cet article illustre parfaitement la manière dont nous légiférons ce matin.

D'abord, je constate que cet article 2 est le deuxième contre lequel se prononce le Gouvernement bien que Mme le garde des sceaux ait indiqué dans son propos liminaire qu'elle était favorable à la discussion de ce texte, qui avait le mérite d'ouvrir le débat ! Et je crains que cela ne soit pas fini !

En fait, j'ai l'impression que nous sommes en train de gérer des problèmes politiques, et non pas d'essayer d'améliorer les institutions de notre pays. S'agissant d'un sujet emblématique, chacun essaie de tirer la couverture à lui.

Ainsi, la commission a introduit cette disposition sur la garde à vue dès la première heure dans le texte initial de la proposition de loi, où elle ne figurait pas.

Ensuite, le parti communiste veut pouvoir brandir la pancarte selon laquelle il est le meilleur défenseur des libertés. Il présente donc son propre amendement sur le sujet, alors que cela n'a pas de sens compte tenu de la disposition adoptée par la commission, si ce n'est une volonté d'affichage.

Quant à Mme le garde des sceaux, son seul argument pour s'opposer au texte de la commission est d'affirmer qu'elle va proposer cette disposition dans sa réforme et qu'il faut lui laisser le bénéfice de ce geste, qu'il appartiendrait au Gouvernement de faire en premier.

Il faudrait donc sortir de ce débat politique où chacun veut avoir l'air d'être meilleur défenseur des libertés que les autres et nous concentrer sur la volonté de réformer, d'améliorer nos institutions. Pour ma part, je suis, comme M. Michel, favorable à l'intervention de l'avocat dès la première heure de la garde à vue car il s'agit d'une condition élémentaire de la défense des droits de l'homme. Il n'est pas utile d'avoir un grand débat sur ce sujet. A part la Belgique qui n'en est pas encore là, la plupart des pays démocratiques, et même d'autres qui le sont moins, comme la Turquie, acceptent l'avocat dès la première heure. C'est dire si nos réticences sont malvenues.

Je voterai donc le texte de la commission parce qu'il va de soi. Il y a bien vingt ans que l'Assemblée nationale aurait dû adopter une telle mesure. Mais cessons de faire de la gesticulation politique avec les libertés !

M. le président. La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Je note la fébrilité de M. Devedjian, mais, comme je l'ai dit dans mon exposé, ce texte est une avancée positive.

Je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Si je comprends bien, le ministre a déclaré être opposé à l'article 2, mais n'a pas déposé d'amendement ?

M. le président. En effet !

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Après l'article 2

M. le président. M. Gerin, M. Braouezec et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Le sixième alinéa de l'article 81 du code de procédure pénale est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il est procédé dans tous les cas à l'enquête de personnalité pour les inculpés de moins de vingt-cinq ans. »

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Cet amendement propose que l'enquête de personnalité, qui est facultative pour les délits, soit obligatoire dans tous les cas pour les jeunes majeurs jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans afin d'appréhender au mieux leurs conditions de vie et leur milieu social.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement.

Cette enquête est déjà prévue pour les mineurs par l'ordonnance de 1945.

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

Mme le garde des sceaux Je comprends l'objectif de cette disposition, mais elle devrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Gerin, M. Braouezec et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 7, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Après l'article 137 du code de procédure pénale, il est inséré un article 137-1 ainsi rédigé :

« *Art. 137-1.* – La détention provisoire est prescrite ou prolongée par une chambre d'examen des mises en détention provisoire composée d'un magistrat du siège, président, et de deux assesseurs, désignés par l'assemblée générale du tribunal de grande instance.

« Elle est saisie par le juge d'instruction chaque fois qu'il envisage un placement en détention ou le prolongement de cette mesure.

« La chambre d'examen prend sa décision après avoir entendu l'inculpé et son avocat ainsi que le juge d'instruction et le procureur de la République, et avoir examiné la matérialité des charges et la nature des incriminations.

« Le magistrat qui a siégé dans la chambre d'examen ne peut participer sous peine de nullité au jugement des affaires pénales qu'il a connues comme membre de cette chambre. »

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Sur cet amendement, relatif au principe de la collégialité pour la mise en détention ou sa prolongation, je renvoie aux explications que j'ai développées dans mon intervention générale.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable, estimant que cela n'entraîne pas dans le cadre de la proposition de loi.

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

Mme le garde des sceaux. Il est aussi défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Je suis défavorable à cet amendement, qui est hors du champ de la proposition de loi.

Madame le garde des sceaux, dans la réforme que vous nous proposerez, je suis favorable néanmoins à une collégialité et non à un juge unique pour décider de la mise en détention ou de la remise en liberté.

M. André Gerin. Tout à fait.

M. Jean-Pierre Michel. Tous les arguments avancés à propos des juges d'instruction pourront être repris en ce qui concerne le juge unique, même si c'est le délégué du président du tribunal, qui sera un vice-président.

Je pense qu'il faut une collégialité.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Après l'avant-dernier alinéa de l'article 138 du code de procédure pénale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du 2°, la personne mise en examen peut être placée sous surveillance électronique dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. »

Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 14 et 19.

L'amendement n° 14 est présenté par M. Gerin, M. Braouezec et les membres du groupe communiste ; l'amendement n° 19 est présenté par le Gouvernement.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 3. »

La parole est à M. André Gerin, pour soutenir l'amendement n° 14.

M. André Gerin. J'ai dit ce que je pensais du bracelet électronique. Je trouve inopportun d'en prévoir l'utilisation dans cette proposition de loi dans la mesure où le souci de M. Tourret, qui est tout à son honneur, est de préserver la présomption d'innocence. Pour les parlementaires communistes, c'est un contresens.

M. le président. La parole est à Mme le garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 19.

Mme le garde des sceaux. Je suis opposée à ce qu'une personne faisant l'objet d'un contrôle judiciaire puisse être placée sous surveillance électronique pour plusieurs raisons.

Première raison : il est à craindre que cette mesure de surveillance électronique, qui reste une atteinte à la liberté individuelle puisque la personne est « incarcérée à domicile » sous le contrôle d'un ordinateur, ne soit utilisée à l'encontre de personnes qui, en l'absence de cette réforme, auraient conservé leur liberté d'aller et de venir. Dans ce cas, le bracelet électronique mord sur la liberté et non pas sur la détention.

C'est d'ailleurs pour cette raison que la loi du 19 décembre 1997 a institué le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des courtes peines d'emprisonnement et non pas comme substitut à la détention provisoire.

Deuxième raison : lors de l'adoption de la loi du 19 décembre 1997 par le Sénat, j'ai fait connaître mon intention de procéder à une expérimentation de cette nouvelle mesure, avant de la généraliser. Cette expérimentation sera menée sans délai. Les crédits nécessaires ont d'ailleurs été inscrits à cette fin dans le projet de loi de finances pour 1998. Il me semble prématuré d'étendre dans le domaine controversé des mesures de sûreté préalable au jugement qui portent par nature atteinte à la présomption d'innocence, une mesure qui n'a pas encore été appliquée en pratique et n'a fait l'objet d'aucune évaluation. Cette expérimentation est d'autant plus indispensable que les résultats constatés à l'étranger incitent à une étude approfondie préalable à une réforme. J'observe que M. le sénateur Cabanel, à l'origine de la proposition de loi votée par le Sénat, a accepté l'approche que j'ai suggérée.

Enfin, troisième raison : le renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer l'ensemble des modalités de cette mesure est contraire à la Constitution. Dans un

domaine aussi sensible et aussi nouveau, le législateur se doit d'exercer toute sa compétence et ne peut pas refuser de répondre à des questions aussi fondamentales que celles qui concernent le consentement de la personne à la mesure, la durée de la surveillance, ou la gravité de l'infraction permettant d'y recourir.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission a rejeté les amendements présentés par le Gouvernement et par M. Gerin.

Elle a estimé qu'il était opportun d'étendre le champ d'application du bracelet électronique. En effet, alors même qu'on élargit les cas dans lesquels la détention provisoire n'est plus possible, c'est une contrepartie nécessaire pour la mise à disposition et le contrôle des personnes qui, dans le cadre du contrôle judiciaire, seraient mises en assignation à domicile.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Dans mon intervention, j'ai souhaité que le Gouvernement nous fasse le point sur les mesures qu'il a prises en vue d'appliquer la loi du 19 décembre 1997.

Je suis très surpris des arguments qu'il avance pour défendre l'amendement n° 19 puisqu'il annonce qu'il va procéder à l'expérimentation de cette nouvelle mesure. Quand une loi est votée, on ne l'expérimente pas, on l'applique ! On prend des décrets et on donne les moyens pour son application.

La réticence à appliquer la loi me surprend d'autant plus que – je l'ai rappelé – des parlementaires de tous les groupes s'étaient prononcés en faveur de la surveillance électronique. Elle présente, en effet, plusieurs avantages, notamment celui de s'assurer du contrôle effectif de la personne tout en ne l'enfermant pas en prison – avec toutes les conséquences de « désocialisation » et de précondamnation que cela peut entraîner – ou encore son coût pour la collectivité : 80 francs par jour, alors qu'un détenu en coûte 400.

Je trouve donc logique – certains collègues, comme Julien Dray, s'étaient posé la question – d'étendre la surveillance électronique à la détention provisoire.

Je note pour conclure que le Gouvernement qui était favorable à cette proposition de loi s'est opposé aux trois premiers articles !

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

Mme le garde des sceaux. Si M. Warsmann avait eu la curiosité de lire les débats du Sénat, je n'aurais pas à préciser que j'aurais pu opposer l'article 40 à la proposition de loi du Sénat, puisqu'aucun moyen n'avait été prévu dans le budget de 1997 pour instituer le bracelet électronique. Au contraire, j'ai dit à M. Cabanel, l'auteur de la proposition, que je m'engageais à dégager des crédits dans le projet de budget pour 1998 – ce que j'ai fait – pour réaliser une expérimentation. C'est en accord avec le Sénat que cette solution a été retenue.

J'ai lu les rapports qui m'ont été communiqués sur l'expérimentation du bracelet électronique dans certains pays, notamment de grandes démocraties. Partout, des critiques extrêmement graves ont été développées.

M. Jean-Luc Warsmann. Lesquelles ?

Mme le garde des sceaux. A la lecture de ces rapports, nous ne devons pas nous engager tête baissée. Expérimentons la mesure comme un substitut à la peine et non

pas à la détention provisoire. Je trouverais vraiment paradoxal qu'on adopte un texte pour limiter la détention provisoire et qu'on la remplace par une autre mesure de contrainte qui d'ailleurs n'est pas adaptable à tous les prévenus puisqu'il faut avoir un domicile. Je ne vais pas reprendre les débats du Sénat.

C'est un sujet assez grave pour que nous puissions expérimenter la mesure. En tout cas, je m'oppose à ce que l'on adopte ce substitut à la détention provisoire.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Il était difficile de prévoir des crédits pour l'application de cette mesure dans le budget de 1997, alors que la discussion a eu lieu le 25 mars 1997 et que la loi a été promulguée le 19 décembre 1997.

Le bracelet électronique sera surtout une source d'économies pour les finances publiques puisqu'il coûtera 80 francs par jour, alors qu'un détenu en coûte en moyenne 400.

Nous sommes intervenus en commission des lois pour dénoncer l'une des principales raisons des abus de détention provisoire : l'incarcération est vue par l'opinion publique comme une précondamnation ; elle désocialise et déstabilise la vie professionnelle.

Nous proposons d'étendre et non de généraliser un moyen légal qui existe déjà dans notre droit positif, pour y avoir plus facilement recours. Ce serait un grand progrès pour les libertés publiques et pour la dignité de la personne placée en détention provisoire. Je vous proposerais tout à l'heure un amendement précisant que la surveillance électronique est une modalité non du contrôle judiciaire, mais de la détention provisoire. Si nous évitons la prison à des personnes qui feront simplement l'objet d'une surveillance électronique, nous aurons protégé leur dignité.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Je soutiens le Gouvernement dans cette affaire. Pour ma part, j'ai toujours été hostile au bracelet électronique, qui est maintenant voté. Je me félicite que le Gouvernement veuille expérimenter la mesure comme un substitut à la peine d'emprisonnement.

M. André Gerin. Bien sûr !

M. Jean-Pierre Michel. L'étendre à la détention provisoire est une dérive parce que – on le sait très bien – il mordra sur la liberté et non pas sur la détention. Le juge d'instruction a, à sa disposition, seize obligations en matière de contrôle judiciaire, qu'il peut d'ailleurs cumuler. Il a donc seize moyens de laisser le prévenu en liberté tout en s'assurant qu'il ne fuira pas et restera à sa disposition ; c'est suffisant.

J'invite mes collègues à soutenir le Gouvernement dans cette affaire.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Sur ce point précis, à titre personnel, je ne suivrai pas la position de la commission et je soutiendrai l'amendement du Gouvernement.

A ce stade, on ne peut pas préjuger de l'utilisation du bracelet pour l'application de la peine ou pour la détention provisoire. En revanche, je pense qu'une expéri-

mentation est tout à fait nécessaire. Le Gouvernement, qui n'a pu s'engager sur le plan des moyens qu'à l'occasion du budget de 1998 a bien droit à ce temps d'expérimentation.

Je soutiens l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 14 et 19.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. Jean-Luc Warsmann. Pauvre commission ! Pauvre rapporteur !

M. le président. En conséquence, l'article 3 est supprimé et les amendements, n^{os} 15 et 16, de M. Jean-Luc Warsmann n'ont plus d'objet.

Article 4

M. le président. « Art. 4. – L'article 144 du code de procédure pénale est modifié comme suit :

« 1^o Dans le premier alinéa, les mots : "égale ou supérieure soit à un an d'emprisonnement en cas de délit flagrant, soit à deux ans d'emprisonnement dans les autres cas" sont remplacés par les mots : "soit égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement en cas de délit visé aux livres deuxième et quatrième et au titre premier du livre cinquième du code pénal ou lorsque la personne mise en examen a déjà été condamnée pour crime ou délit de droit commun à une peine criminelle ou à une peine d'emprisonnement sans sursis supérieure à un an, soit égale ou supérieure à cinq ans d'emprisonnement dans les autres cas. »

« 2^o L'avant-dernier alinéa est complété par la phrase suivante : "Ce motif ne peut justifier la prolongation de la détention provisoire sauf lorsque la personne mise en examen encourt une peine criminelle." ».

M. Houillon a présenté un amendement, n^o 1, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 4. »

La parole est à M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. Peut-être le Gouvernement l'acceptera-t-il ! *(Sourires.)*

J'ai déjà expliqué, dans la discussion générale, que l'article 4 aboutissait, selon moi, à un trop grand laxisme, à une trop grande permissivité.

Nous avons déjà largement débattu du calendrier. Nous aurons à discuter dans quelques semaines de réformes importantes. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'empiéter sur la sécurité juridique. Le mieux est de maintenir, pour l'instant, notre droit positif en l'état.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. Je ne peux que rejeter la proposition de M. Houillon ; il le comprendra bien.

Je l'ai écouté très attentivement. Il a dit que nous avions prévu des quantum de peines différents selon la nature des délits visés aux livres deuxième et quatrième du code pénal. Je lui rappelle que le texte en discussion aujourd'hui, corrigé par une proposition de M. Mermaz, ramène à cinq ans le seuil des peines pour les délits contre les biens. Dès lors on ne peut pas nous faire la moindre critique sur les infractions économiques et sur les infractions plus larges.

M. Jean-Luc Warsmann. Et la prise illégale d'intérêts ?

M. Alain Tourret, rapporteur. Je rappelle que 590 infractions sont susceptibles d'une peine de cinq ans. Je le rassure : avec le texte adopté par la commission, la détention provisoire pour toutes ces infractions sera possible.

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

Mme le garde des sceaux. Sur le principe, je ne suis pas hostile à une modification des seuils d'emprisonnement, mais je préfère ceux que je propose dans les amendements n^{os} 20 et 21. Je ne suis donc pas favorable à l'amendement de M. Houillon.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Le laconisme étant la meilleure forme d'éloquence, je ferai simplement remarquer que si nous votions l'amendement de M. Houillon, la niche parlementaire serait complètement vide...

M. Philippe Houillon. Ce n'est pas une raison pour adopter n'importe quoi !

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Je serai tout aussi laconique : lorsqu'on touche au droit positif, il faut savoir la direction que l'on prend. Or nous n'avons aucune étude d'impact.

J'ai évoqué à nouveau ce matin le sort de la victime. Mais personne, ni au Gouvernement, ni à la commission, n'en a reparlé. Dans certains cas, la victime verra l'auteur de l'infraction, à peine mis en examen, retourner chez lui. Ce n'est pas ainsi que nous concevons la justice.

Sans étude d'impact, il nous semble bien imprudent de voter cet article.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 1. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement n^o 8, libellé comme suit :

« Rédiger ainsi l'article 4 :

« L'article 144 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 144. – La détention provisoire peut être ordonnée ou maintenue en matière criminelle ou correctionnelle si la peine encourue est égale ou supérieure à un an d'emprisonnement en cas de délit flagrant soit à deux ans d'emprisonnement dans les autres cas :

« 1) si la détention est absolument nécessaire pour mettre fin ou prévenir le renouvellement d'une infraction, garantir le maintien de la personne concernée à la disposition de la justice ;

« 2) si elle est l'unique moyen de conserver les preuves ou d'empêcher une pression sur les témoins ou les victimes ;

« 3) si les obligations du contrôle judiciaire ne sont révélées insuffisantes. »

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Chacun a conscience que l'objectif est de chercher à limiter les cas de détention provisoire. Mais la problématique de la procédure pénale tourne autour de deux principes essentiels, qu'il faut respecter : protéger la société en punissant les délinquants, mais aussi protéger les libertés individuelles en ne punissant que les délinquants.

M. Jean-Luc Warsmann. Et les victimes ?

M. André Gerin. Justement. Nous parlons de détention provisoire et de présomption d'innocence. Il ne s'agit pas d'accuser *a priori*. La détention provisoire est une exception à une liberté première, avant même le terme de la procédure, une exception à un principe explicitement inscrit dans la déclaration des droits de l'homme de 1789. Elle fait en outre peser sur l'individu mis en examen une véritable présomption de culpabilité. Pas de jugement *a priori*, donc !

Nous devons admettre cependant que des atteintes à ce principe peuvent être indispensables à la bonne marche de certaines procédures. La suppression pure et simple de détention provisoire n'étant pas envisageable, nous devons nous efforcer d'en limiter l'usage aux seuls cas où, précisément, elle reste indispensable. Et c'est bien pour garantir ce caractère exceptionnel de la détention provisoire que l'amendement n° 8, que je présente au nom des parlementaires communistes, propose une nouvelle rédaction de l'article 144 du code de procédure pénale.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement. Premièrement, il reprend très exactement l'actuelle législation. Deuxièmement, il supprime le critère d'ordre public dans la décision de mise en détention provisoire. Or la notion d'ordre public doit demeurer en matière criminelle, même si nous estimons qu'elle ne doit être invoquée qu'une seule fois, lors de la première mise en détention.

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

Mme le garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement. Les seuils nécessitent d'être modifiés et le critère de l'ordre public doit être maintenu, même s'il convient de mieux l'encadrer.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1°) de l'article 4, substituer aux mots : "soit égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement", les mots : "soit égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement". »

La parole est à Mme le garde des sceaux.

Mme le garde des sceaux. Pour plus de clarté, monsieur le président, je présenterai ensemble les amendements n°s 20 et 21.

M. le président. Faites.

Mme le garde des sceaux. Actuellement, la détention provisoire n'est possible que si la peine encourue est égale ou supérieure à un an d'emprisonnement en cas de flagrant délit et à deux ans d'emprisonnement dans les autres cas.

L'article 4 propose de limiter la détention aux délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à cinq ans, ou, pour les délits contre la personne, les délits contre l'Etat, la nation ou la paix publique et certains délits en matière de santé publique, ou encore lorsque la personne a déjà été condamnée, aux délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans.

En d'autres termes, il prévoit une distinction avec un seuil de cinq ans dans certains cas, trois ans dans d'autres, dont le principe me paraît bien venu.

Toutefois, l'élévation proposée des seuils est excessive, car elle interdirait la détention dans des hypothèses où pourtant, à titre exceptionnel – et la détention provisoire doit toujours être exceptionnelle –, elle se justifie. Je vous renvoie aux cas que j'ai cités tout à l'heure, en y ajoutant la discrimination à l'embauche pour motif racial ou religieux, l'abandon de famille, la non-représentation d'enfant ou encore la provocation des mineurs à la mendicité. C'est la raison pour laquelle, tout en étant favorable à cette distinction, je propose de limiter la détention aux délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans et, pour les délits contre la personne, l'Etat, la nation ou la paix publique, ou lorsque l'individu a déjà été condamné, aux délits punis d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à deux ans. En d'autres termes, nous reprendrions la distinction établie par votre rapporteur, en substituant aux seuils de cinq et trois ans, les seuils de trois et deux ans.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission a rejeté les deux amendements. Notre texte reprenait la philosophie même du Gouvernement, qui souhaitait distinguer les atteintes aux personnes des atteintes aux biens. Et la commission estime qu'une atteinte aux personnes est plus grave qu'une atteinte aux biens.

Il nous paraît également nécessaire de prendre en compte l'état de récidive, en abaissant dans ce cas d'un an le seuil en dessous duquel la mise en détention provisoire devient impossible.

Nous nous heurtons sur la position du curseur : le garde des sceaux souhaite deux ans et trois ans, alors que nous avons proposé trois ans et cinq ans, après d'ailleurs en avoir discuté avec les représentants du Gouvernement. Nous ne lâcherons pas sur cet élément essentiel de notre proposition de loi. Si l'on adoptait les seuils proposés par le Gouvernement, le public visé par le texte se réduirait dans des proportions très importantes. Nous ne sommes pas simplement dans un débat théorique : il y va du sort d'un bon nombre d'individus... Il est facile de rappeler que tel délit est puni de ceci, tel autre de cela, et de citer les cas où l'accusé a été laissé en liberté dans telle ou telle affaire. Ce qu'il faut pour l'avenir, c'est un véritable toilettage de l'ensemble des peines.

M. Louis Mermaz. En effet.

M. Alain Tourret, rapporteur. Je demande, avec l'appui de la commission, de maintenir les seuils à trois ans et cinq ans tels que nous les proposons, avec naturellement la prise en compte de la récidive. Sinon, nous priverions la proposition de loi de l'essentiel de sa substance. Notre commission a déjà accepté, sur proposition de M. Mermaz, un seuil de cinq ans, ce qui revient à prendre en compte 580 chefs d'infraction, c'est-à-dire pratiquement tous les délits économiques et en particulier l'abus de bien sociaux, punissable de cinq années d'emprisonnement. C'est déjà un pas très important, accepté après une longue discussion. Nous n'irons pas au-delà.

M. le président. La parole est à M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Devedjian. Après avoir demandé la suppression des trois premiers articles, madame le garde des sceaux, vous proposez de modifier complètement la signification du quatrième... Ce détail mis à part, vous dites favorable à la proposition de loi !

Cela dit, nous ne sommes pas plus avancés qu'avec la proposition de loi de M. Tourret, puisque vous non plus ne nous fournissez aucune étude sur les effets de votre amendement.

M. Tourret affirme que son dispositif permettra la libération de 6 000 détenus. Avec le vôtre, ce sera moins – M. Tourret le déplore –, mais on ne sait pas combien. M. Tourret n'a pas les moyens de faire une étude d'impact, mais la chancellerie les a. Dites-nous combien de personnes seront libérées du fait de l'adoption de votre amendement, lorsque le texte aura pris force de loi : c'est le minimum d'information que vous devez à l'Assemblée nationale.

Enfin, force est de constater, une fois de plus, que nous légiférons n'importe comment. Vous allez instituer, madame le garde des sceaux, un juge délégué qui statuera sur la détention provisoire. Mais avant même qu'il ne soit créé, vous réduisez ses moyens, alors qu'il travaillera dans de toutes autres conditions que le juge d'instruction, dans une autre philosophie, avec d'autres garanties ; mais on ne les connaît pas encore, puisqu'elles découleront du texte que vous nous présenterez. C'est, à mon sens, totalement absurde.

M. le président. La parole est à M. Michel Crépeau.

M. Michel Crépeau. Madame le garde des sceaux, nous avons fait preuve d'un réel esprit de conciliation. Pour ma part, j'ai voté jusqu'à présent presque tous vos amendements, contre l'avis de la commission et de M. Tourret. Mais, là, nous ne parlons même plus le même langage !

Je reprends l'exposé des motifs de votre amendement : « L'élévation des seuils proposée est excessive, car elle interdirait la détention dans des hypothèses où elle peut être justifiée. » Suit une série d'exemples vraiment illustratifs !

Commençons par l'abandon de famille. Qu'est-ce que c'est ? C'est quelqu'un qui n'a pas payé la pension alimentaire pendant deux mois. Y a-t-il besoin de le mettre en détention préventive pour cela ? Il suffit d'avoir des mandats ou des talons de chèque ! Et puis, c'est fini : comparution immédiate ! Au demeurant, la meilleure façon de permettre à quelqu'un de payer une pension alimentaire, ce n'est pas forcément de le mettre en cabane... (*Sourires.*) D'autant que vous payez assez mal vos détenus, même quand vous les faites travailler ! (*Rires.*)

Continuons : « non-représentation d'enfant ». Croyez-vous vraiment que c'est en mettant le parent en prison que le gamin va réapparître ? Non.

Quant à la provocation des mineurs à la mendicité, quel bon sujet ! Ou le délit est établi, ou il ne l'est pas. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas parce que le clochard sera en prison que cela ira mieux !

Nous sommes aux antipodes, madame le garde des sceaux. Nous ne parlons pas le même langage. La proposition de loi de M. Tourret n'aura plus aucun sens si l'on se met à appliquer la détention préventive à des délits qui ne sont tout de même pas des crimes contre l'humanité ! Et encore, on voit même des accusés de crimes contre l'humanité se balader dans la rue ! De quoi aurons-nous l'air ?

J'insiste beaucoup pour que l'on maintienne le texte de la commission, qui, dans un esprit de conciliation avec la chancellerie avait déjà accepté une modification des seuils pour les cas de récidive.

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

Mme le garde des sceaux. Je voudrais apporter quelques précisions sur cette question de seuil, et notamment revenir sur le projet qui nous divise – celui de savoir, au fond, quels délits sont susceptibles d'être concernés.

M. Tourret et M. Mermaz ont dit tout à l'heure qu'il était impensable d'être mis en détention provisoire pour une affaire d'éclairage public – cas dans lequel on peut effectivement contester la justification d'une mise en détention provisoire. Mais n'oublions pas qu'une liberté d'appréciation est donnée au juge ; or, dans votre proposition, il s'agit ni plus ni moins d'une interdiction.

En fait, c'est la question de l'échelle des peines que vous posez...

M. Michel Crépeau. Bien sûr.

Mme le garde des sceaux. Dans le cas de l'éclairage public, par exemple, même si la détention provisoire est possible, elle n'est en pratique jamais ordonnée, et pour des raisons évidentes. Si l'on tient à ce que la loi l'interdise, ce ne sont pas les seuils qu'il faut modifier, mais les peines encourues pour ces infractions.

M. Louis Mermaz. Exactement.

Mme le garde des sceaux. Là est le vrai problème. Ces peines à l'évidence trop sévères ne sont d'ailleurs jamais prononcées par les juridictions.

Allez-vous relever les seuils pour régler des problèmes qui, finalement, n'existent pas dans la pratique ? Ce serait créer de nouvelles difficultés pour le cas d'autres délits ; je les ai cités. Nous pourrions passer la journée et la nuit à déterminer ceux qui sont justifiés et ceux qui ne le sont pas.

Distinguons le problème des seuils et celui de l'échelle des peines. Je souhaite que l'on revoie l'échelle des peines, mais dans le cadre d'une remise à plat globale. L'accumulation des peines au fil des ans, et souvent dans des textes annexes au code pénal, aboutit à des incohérences. Je crois donc préférable, dans un souci de cohérence intellectuelle et politique, de retenir les seuils proposés par le Gouvernement, en attendant de toiletter l'échelle des peines. Ce sera, il est vrai, une œuvre de longue haleine ; mais je ne voudrais pas que l'on traite un problème par une solution qui ne lui serait pas adaptée et qui, véritablement, poserait des difficultés sur le plan des principes.

Cela dit, je remercie M. Tourret et la commission d'avoir accepté la distinction en fonction de la nature des infractions et l'état de la récidive, selon que l'on se situe dans des cas d'atteinte aux personnes ou d'atteinte aux biens. C'est déjà un réel progrès.

Je répondrai maintenant à M. Devedjian sur l'impact de nos propositions...

M. Jean-Luc Warsmann. Heureusement ! Sinon, nous aurions demandé une suspension de séance !

Mme le garde des sceaux. Ne vous énervez donc pas, monsieur Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est par là que vous auriez dû commencer !

Mme le garde des sceaux. Dans ce cas, ne retardez pas cet instant si attendu !

La proposition du Gouvernement, si elle avait été appliquée en 1996, aurait concerné 7 300 personnes, c'est-à-dire 17 % des détenus provisoires. Ce n'est pas négligeable, reconnaissez-le.

M. Patrick Devedjian. Comme vous dites !

Rappel au règlement

M. Louis Mermaz. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Louis Mermaz. Monsieur le président, lorsque l'on demande un rappel au règlement, c'est en général qu'on est fâché. Je le ferai toutefois avec beaucoup de courtoisie et de douceur.

Nous avons beaucoup travaillé à la commission des lois. Notre rapporteur, M. Tourret, a très bien assuré sa tâche. Nous avons arrêté notre position mercredi à midi. Or nous avons été saisis d'amendements du Gouvernement cette nuit.

Cette manière de procéder n'est pas bonne pour la dignité du Parlement comme du Gouvernement. Je voulais le faire savoir et je défends le maintien des positions prises par la commission.

Reprise de la discussion

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. Jean-Luc Warsmann. Dommage que l'opposition ne soit pas plus nombreuse, madame le garde des sceaux !

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 21, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1°) de l'article 4, substituer aux mots : "soit égale ou supérieure à cinq ans d'emprisonnement", les mots : "soit égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement". »

Cet amendement a déjà été défendu.

La commission a émis un avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Warsmann, vous voulez commenter ce paradoxe que c'est l'opposition qui défend le Gouvernement ... *(Sourires.)*

M. Jean-Luc Warsmann. Non, je voudrais poser une question technique. Madame le garde des sceaux, vous nous avez indiqué le nombre de libérations qu'entraînerait votre proposition : 7 300. Pouvez-vous nous communiquer le nombre de celles qu'entraînera l'adoption de celles de la commission ?

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

Mme le garde des sceaux. 11 200 personnes !

M. Thierry Mariani. Ça fait 20 % !

M. le président. L'amendement n° 3, de M. Claude Goasguen, n'est pas défendu.

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 22, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa (2°) de l'article 4, substituer aux mots : "sauf lorsque la personne mise en examen encourt une peine criminelle", les mots : "sauf lorsque la personne mise en examen encourt soit une peine criminelle, soit une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à cinq ans d'emprisonnement". »

Cet amendement a déjà été défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Tourret, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Je tiens à souligner la gravité de ce qui se passe dans cet hémicycle ce matin, puisqu'il est question de libérer 11 200 personnes !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 22. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 4. *(L'article 4 est adopté.)*

Après l'article 4

M. le président. M. Warsmann a présenté un amendement, n° 26, ainsi libellé :

« Après l'article 4, insérer l'article suivant ;

« L'article 145 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La détention provisoire peut prendre la forme d'un placement sous surveillance électronique pour les délits dont la peine encourue est égale ou supérieure à deux années. »

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. Dans la ligne de plusieurs interventions de ce matin, mon amendement a trait à la surveillance électronique et il est, sur ce point, dans le prolongement de la loi votée en décembre 1997.

Nous proposons donc d'offrir la possibilité, mais pas systématiquement, au juge d'utiliser la surveillance électronique à la place de la détention provisoire. Elle est envisagée, cette fois-ci, comme une modalité non plus du contrôle judiciaire mais d'exécution de la détention provisoire. On peut purger une peine soit en faisant de la prison, soit en subissant une période de surveillance électronique. Il pourrait en être de même pour la détention provisoire. Je remercie la présidente de la commission d'avoir accepté le dépôt de mon amendement.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission ne l'a pas examiné, en effet, mais, par courtoisie pour M. Warsmann, n'a pas soulevé d'objection à son dépôt. Cela dit, j'observe que, compte tenu du vote que l'Assemblée a déjà émis sur le bracelet électronique, il ne peut être accepté.

M. Robert Pandraud. Il ne s'agit pas du même public !

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

Mme le garde des sceaux. Avis défavorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 26. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Chers collègues, nous pouvons essayer de terminer l'examen de cette proposition, ce matin. En tout état de cause, je ne poursuivrai pas au-delà de treize heures trente. Si nous n'avions pas achevé les quatre articles qui restent, je lèverais la séance et nous devrions poursuivre cet après-midi.

Article 5

M. le président. « Art. 5. – Le troisième alinéa de l'article 145-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Dans les autres cas, la personne mise en examen ne peut être maintenue en détention au-delà de huit mois.

« Toutefois, et sous réserve des dispositions de l'article 145-3, le juge d'instruction peut, par une ordonnance motivée rendue conformément aux dispositions des premier et quatrième alinéas de l'article 145, l'avocat ayant été convoqué dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 114 :

« 1° prolonger une seule fois la détention pour une durée qui ne peut être supérieure à quatre mois lorsqu'il s'agit d'un délit visé aux livres deuxième ou quatrième du code pénal autre qu'un de ceux mentionnés au 2° ci-après ;

« 2° prolonger la détention pour une durée qui ne peut être supérieure à quatre mois en cas de trafic de stupéfiant, de terrorisme, d'association de malfaiteurs, de proxénétisme, d'extorsion de fonds ou de délit commis en bande organisée au sens de l'article 132-71 du code pénal, la personne mise en examen ne pouvant être détenue plus de dix-huit mois. »

M. Houillon a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 5. »

La parole est à M. Philippe Houillon.

M. Philippe Houillon. L'article 5 concerne les possibilités offertes au juge d'instruction de prolonger la détention. On sait que les juges d'instruction n'auront plus ce pouvoir dans quelques semaines. Le Gouvernement a motivé son amendement de suppression de l'article 1^{er} par cette phrase, que je reprends à mon compte à propos de l'article 5 : « Cette proposition perd sa principale justification, puisque le Gouvernement a annoncé son intention de confier le contentieux de la détention provisoire à un magistrat distinct du juge d'instruction. » Les mêmes causes ayant les mêmes effets, le Gouvernement devrait se prononcer en faveur de mon amendement, puisque je ne fais qu'épouser là une position qu'il a déjà exprimée.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission demande le rejet de cet amendement. Nous avons décidé que la détention provisoire ne serait plus illimitée – c'est l'esprit même de la proposition : un maximum de dix-huit mois, en matière correctionnelle, et de trois ans en matière criminelle. Cela semble bien assez.

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

Mme le garde des sceaux. Je ne suis pas favorable à cet amendement car le mien, n° 23, proposera d'autres types de limitations.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Il va de soi que nous sommes défavorables à cet amendement. Nul besoin de faire perdre plus de temps à l'Assemblée !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 9 et 23, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 9, présenté par MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 5 :

« L'article 145-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 145-1. – En matière correctionnelle, la détention ne peut excéder deux mois. A l'expiration de ce délai, elle peut-être prolongée par la chambre prévue à l'article 137-1 au maximum pour un nouveau délai de deux mois. »

L'amendement n° 23, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 5 :

« Dans le troisième alinéa de l'article 145-1 du code de procédure pénale, les mots : “, sous réserve, lorsque la peine encourue est inférieure à dix ans d'emprisonnement, que la personne mise en examen ne soit pas maintenue en détention provisoire plus de deux ans” sont remplacés par les mots : “. La durée totale de la détention provisoire ne peut alors excéder deux ans, sauf si la peine encourue est égale à dix ans d'emprisonnement, en cas de trafic de stupéfiants, de terrorisme, d'association de malfaiteurs, de proxénétisme, d'extorsion de fonds ou d'infraction commise en bande organisée”. »

La parole est à M. André Gerin, pour soutenir l'amendement n° 9.

M. André Gerin. Cet amendement propose de réduire la durée de la détention à deux mois renouvelables en matière correctionnelle.

M. le président. La parole est à Mme le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 23.

Mme le garde des sceaux. L'article 5 de la proposition de loi limite la durée totale de la détention provisoire en matière correctionnelle à huit mois maximum, sauf pour les délits contre les personnes ou les délits contre l'État, la nation et la paix publique, pour lesquels la détention ne pourrait excéder un an, et les délits commis en bande organisée, les actes de terrorisme ou le trafic de stupéfiants, pour lesquels la détention ne pourrait excéder dix-huit mois.

Ces limitations risqueraient, dans les affaires les plus graves, de gêner les juges d'instruction dans leurs investigations, s'agissant de dossiers par nature complexes, mettant en cause de nombreuses personnes, notamment dans le cadre de filières. Il se peut, dans ces cas-là, que les enquêtes soient plus longues.

Il est préférable, à mes yeux, de ramener la durée de la détention provisoire à deux ans pour les délits punis de cinq à dix ans d'emprisonnement, alors qu'actuellement cette limitation ne concerne pas les délits punis de dix ans d'emprisonnement, pour lesquels il n'existe aucun délai « butoir ». L'absence de délai maximum – sous réserve de la notion de durée raisonnable – ne concernerait plus que certains délits limitativement énumérés, comme le trafic de stupéfiants ou le terrorisme.

Je rappelle aussi que le contrôle de la durée de la détention s'effectuera de façon plus approfondie lorsque sera institué le juge des libertés, sans qu'il soit besoin de multiplier les délais « butoirs ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 9 et 23 ?

M. Alain Tourret, rapporteur. Ils ont été rejetés l'un et l'autre, celui de M. Gerin parce que, à notre sens, des durées plus longues sont nécessaires, celui du Gouvernement parce qu'il supprime les délais butoirs que la commission a tenu à inscrire.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. J'abuse de votre bonté, monsieur le président...

M. le président. Pas du tout !

M. Louis Mermaz. ... pour dire que je suis favorable à l'amendement présenté par le Gouvernement car il est des cas tout à fait exceptionnels où, effectivement, il faut que l'Etat puisse se protéger, ainsi que la société.

M. Michel Crépeau. Tout à fait d'accord !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23.
(*L'amendement est adopté.*)

M. Thierry Mariani et M. Jean-Luc Warsmann. Adopté grâce à l'opposition !

M. le président. En conséquence, l'article 5 est ainsi rédigé.

Article 6

M. le président. « Art. 6. – Après le premier alinéa de l'article 145-2 du code de procédure pénale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La personne mise en examen ne peut être maintenue en détention provisoire au-delà de deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion ou de détention criminelle et au delà de trois ans dans les autres cas. »

M. Gerin, M. Braouezec et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 10, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 6 :

« L'article 145-2 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 145-2. – En matière criminelle, la personne mise en examen ne peut être maintenue en détention au-delà de quatre mois. Toutefois, la chambre prévue par l'article 137-1 peut à l'expiration de ce délai, prolonger cette détention pour une durée qui ne peut être supérieure à quatre mois. »

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Il s'agit, par cet amendement, de réduire à quatre mois renouvelables la durée de la détention en matière pénale.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. Défavorable.

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

Mme le garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable, car il trouve la limitation, là encore, excessive.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 24, ainsi libellé :

« Après les mots : "au-delà de trois ans", rédiger ainsi la fin du dernier alinéa de l'article 6 : "lorsque la peine encourue est inférieure à trente ans de réclusion criminelle. Les dispositions du présent alinéa ne sont toutefois pas applicables lorsque la personne a déjà été condamnée à une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à un an d'emprisonnement ferme." »

La parole est à Mme le garde des sceaux.

Mme le garde des sceaux. L'article 6 limite la durée totale de la détention provisoire en matière criminelle à deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion, et à trois ans dans les autres cas.

Cette seconde limitation présente en réalité peu d'utilité pratique, car les détentions provisoires dépassant une telle durée sont rares. Pourtant, elle serait risquée, parce que, dans certaines affaires extrêmement graves, dans lesquelles la personne poursuivie peut multiplier les demandes d'actes dans un but dilatoire, il est possible, à titre très exceptionnel, que la détention provisoire ait à excéder ce délai. On peut penser à l'hypothèse de viols suivis d'assassinats commis en série.

Il est donc préférable de ne prévoir la limitation de trois ans que pour les crimes punis de moins de trente ans de réclusion, et d'exclure toute limitation pour les personnes déjà condamnées.

En tout état de cause, le contrôle de la durée de la détention s'effectuera de façon plus approfondie lorsque sera institué le juge des libertés, comme j'aurai l'honneur de vous le proposer.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission est défavorable. Elle estime que des dates butoirs de deux et trois ans sont, là aussi, nécessaires.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Cet amendement présente l'inconvénient d'avoir été déposé ce matin, en application de l'article 88 de notre règlement, et de traiter de deux choses un peu distinctes.

Nous aurions pu être d'accord pour qu'il n'y ait pas de date butoir pour la durée de la détention lorsque la personne a déjà été condamnée – même si c'est un peu contradictoire avec ce que j'ai dit tout à l'heure – mais, globalement, nous ne pouvons pas suivre le Gouvernement, même si nous comprenons un de ses arguments.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 24.
(*L'amendement est adopté.*)

M. Jean-Luc Warsmann. Merci à l'opposition !

M. Michel Crépeau. Et à nous aussi !

M. le président. Je mets aux voix l'article 6, modifié par l'amendement n° 24.

(*L'article 6, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 7

M. le président. « Art. 7. – L'article 149 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 149. – Sans préjudice de l'application des dispositions des articles 505 et suivants du code de procédure civile, la personne ayant été placée en détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive peut demander réparation du préjudice moral et matériel subi à cette occasion. »

M. Jean-Luc Warsmann a présenté un amendement, n° 17, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 149 du code de procédure pénale par l'alinéa suivant :

« Cette demande de réparation est cependant irrecevable, lorsqu'une ordonnance de mise en liberté est intervenue à la suite d'un vice de procédure et que *in fine* une décision de condamnation est rendue à l'encontre de cette personne ».

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

M. Jean-Luc Warsmann. A vrai dire, mon amendement a surtout pour but d'obtenir du Gouvernement une information sur le principe du droit à réparation après une détention provisoire à laquelle fait suite un jugement de relaxe. Dans certains cas, cette détention provisoire peut ne pas être fautive. Je pense au cas, par exemple, où la démente du prévenu a été constatée, où une loi d'amnistie est survenue, ou bien lorsque l'on a découvert des vices de procédure.

Cet amendement tendait donc à s'assurer qu'en pareil cas, le prévenu, même s'il n'est pas condamné, ne puisse pas demander réparation.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. Avis défavorable, puisque la loi ne prévoit pas d'indemnisation automatique.

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

Mme le garde des sceaux. Egalement défavorable puisqu'une demande d'indemnisation suppose un non-lieu, une relaxe ou un acquittement.

M. Jean-Luc Warsmann. Cela ne répond pas à la question !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 7. (*L'article 7 est adopté.*)

Article 8

M. le président. « Art. 8. – Après l'article 215-1 du code de procédure pénale, il est inséré un article 215-2 ainsi rédigé :

« Art. 215-2. – L'accusé détenu en raison des faits pour lesquels il est renvoyé devant la cour d'assises est immédiatement remis en liberté s'il n'a pas comparu devant celle-ci à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle l'arrêt de mise en accusation est devenu définitif.

« Toutefois, si l'audience sur le fond ne peut débiter avant l'expiration de ce délai, la chambre d'accusation peut, à titre exceptionnel, par une décision rendue conformément à l'article 144 et mentionnant les raisons de fait ou de droit faisant obstacle au jugement de l'affaire, ordonner la prolongation des effets de l'ordonnance de prise de corps pour une nouvelle durée de six mois. La comparution personnelle de l'accusé est de droit si lui-même ou son avocat en font la demande. Cette prolongation peut être renouvelée une fois dans les mêmes formes. Si à l'issue de cette nouvelle prolongation l'accusé n'a pas comparu devant la cour d'assises, il est immédiatement remis en liberté. »

Je mets aux voix l'article 8.

(*L'article 8 est adopté.*)

Après l'article 8

M. le président. MM. Gerin, Braouezec et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement n° 11, ainsi libellé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« L'article 770 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 770. – La mention de la condamnation prononcée contre un mineur, admonestation et mesures éducatives en particulier ne doit plus figurer à son casier judiciaire lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans et a purgé sa peine, sauf s'il s'agit d'une condamnation criminelle. La fiche afférente auxdites condamnations est détruite.

« Pour des faits commis entre 18 et 21 ans, sauf en matière criminelle, la mention de la condamnation ne doit plus figurer au casier judiciaire si une fois celle-ci effectuée, aucun nouveau délit n'a été commis durant trois ans ».

La parole est à M. André Gerin.

M. André Gerin. Cet amendement vise à supprimer un certain nombre de mentions du casier judiciaire afin de favoriser la réinsertion sociale. Je pense en particulier aux jeunes majeurs.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. Nous ne pouvons que le repousser puisqu'il n'entre pas dans le champ de la proposition de loi.

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

Mme le garde des sceaux. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 9

M. le président. « Art. 9. – L'article 716 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Art. 716. – Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire, sont placés au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit.

« Il ne peut être dérogé à ce principe qu'à leur demande ou si les intéressés sont autorisés à travailler, en raison des nécessités d'organisation du travail. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 25, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 9. »

La parole est à Mme le garde des sceaux.

Mme le garde des sceaux. Le Gouvernement n'est pas favorable à l'article 9 de la proposition de loi, qui modifie l'article 716 du code de procédure pénale afin de supprimer la possibilité de déroger au principe de l'emprisonnement individuel des personnes placées en détention provisoire.

Même si la présente proposition de loi, ou la réforme de la justice en cours d'élaboration, aura pour conséquence de limiter le recours à la détention provisoire, il n'est matériellement pas possible de respecter pleinement le principe de l'emprisonnement individuel.

J'en suis navrée, mais je ne pense pas que nous puissions dégager, en tout cas à brève échéance, les moyens qui seraient nécessaires pour cela. Le coût des restructurations et des constructions exigées pour parvenir à un tel objectif excéderait, en effet, plusieurs milliards de francs.

Le Gouvernement a toutefois la ferme intention d'améliorer les conditions de détention, et j'ai d'ailleurs récemment rappelé que les personnes qui ne sont pas encore condamnées devaient bénéficier d'un traitement pénitentiaire particulier.

Mais il s'agit là d'une réforme d'ensemble, qui suppose notamment la création de centres de détention pour courtes peines, actuellement à l'étude, ce qui permettra d'améliorer le fonctionnement des maisons d'arrêt recevant les prévenus et les personnes mises en examen.

En l'état, la modification de l'article 716 du code de procédure n'est pas réaliste et serait dénuée de toute efficacité.

C'est pourquoi je vous demande de supprimer l'article 9.

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

M. Alain Tourret, rapporteur. La commission, sur la proposition de M. Mermaz, si mes souvenirs sont bons, a adopté le principe même de cet article et s'y maintient.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud Madame le garde des sceaux, nous comprenons bien votre raisonnement, mais soyez sûre que nous vous aiderions à obtenir de Bercy les crédits nécessaires ! Rien n'est jamais impossible quand il y a une volonté politique.

Certes, il y a des choix à faire. Mais pourquoi toujours transiger au détriment d'une politique pénitentiaire ? Cela fait vingt ans que j'entends le même discours ! Pourtant, c'était une priorité nationale et bien d'autres ouvrages sont moins utiles pour la paix sociale, la justice et les libertés publiques. Je vais en donner un exemple qui heurtera sans doute mes collègues de l'Est de la France : ne vaudrait-il pas mieux vous accorder ces crédits plutôt que de réaliser le TGV-Est ?

M. Jean-Pierre Michel. Vous avez déjà tout et vous voulez toujours plus pour la Seine-Saint-Denis, et vous refuseriez le TGV à la région Est ? C'est scandaleux !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Personnellement, je suis d'accord sur cet article quant au fond, mais je voterai l'amendement de suppression, car je pense qu'on ne peut pas traiter cette question par ce biais.

Il faut dire au Gouvernement que la volonté de la commission des lois est que les détenus provisoires soient traités différemment, qu'ils soient isolés.

Madame le garde des sceaux, j'ai entendu vos communications au Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire et au conseil des ministres. Je crois qu'il faudra un certain temps au Gouvernement pour en arriver là.

Pour ma part, je le dis très clairement, je suis même favorable au *numerus clausus* et je pense qu'il faudra y venir un jour. Je souhaite que vous mainteniez l'effectif des places pénitentiaires stable et que les juges sachent qu'il n'y en a pas plus. Vous verrez qu'alors, le nombre comme la durée des détentions provisoires diminueront, tout comme le recours aux courtes peines d'emprisonnement – celles qui font problème. Mais en l'état, il faut être raisonnable ; je voterai l'amendement du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz.

M. Louis Mermaz. Madame le ministre, par une remontée freudienne, vous avez parlé des personnes non encore condamnées.

M. Robert Pandraud. Elle voulait dire : « non encore jugées ».

M. Louis Mermaz. C'est limite, surtout si elles sont déclarées innocentes. Il existe une présomption d'innocence et on ne doit pas incarcérer des personnes présumées innocentes et leur faire subir les promiscuités qu'on peut deviner. On pourrait même se demander si elles doivent être incarcérées à titre provisoire dans une prison parce que celui qui a franchi le seuil de la prison est marqué à vie aux yeux de l'opinion publique.

Je suis donc tout à fait défavorable à l'amendement que vous présentez. Il faut affirmer une volonté politique, en matière de droits de l'homme, et souhaiter ensuite que le Gouvernement et le Parlement inscrivent les moyens financiers nécessaires.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 9. (*L'article 9 est adopté.*)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jean-Luc Warsmann, pour le groupe RPR.

M. Jean-Luc Warsmann. Le texte dont nous venons de discuter va entraîner la libération de 11 000 personnes (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert*), alors que, dans de nombreux endroits en France, les Français sont préoccupés par l'insécurité, par la petite délinquance !

Ainsi, de plus en plus souvent, l'auteur d'une infraction, à peine présenté devant le juge d'instruction, rentrera chez lui alors que sa victime subira tous les inconvénients de l'agression dont elle a pu être victime. Il y a une longue liste d'infractions, notamment en matière financière – prise illégale d'intérêt, abus de confiance – qui ne pourront plus faire l'objet d'une détention provisoire.

M. Alain Tourret, rapporteur. C'est totalement faux !

M. Jean-Luc Warsmann. Nous avons peur, ce matin, que le débat ne dérape. Nous avons réussi à obtenir du ministre le chiffre : 11 000. La preuve est là, hélas ! qu'il a dérapé. J'ose espérer que le débat au Sénat et une deuxième lecture permettront de stopper les conséquences néfastes de ce texte, qui va à l'encontre du besoin élémentaire de sécurité des Français.

M. le président. La parole est à M. André Gerin, pour le groupe communiste.

M. André Gerin. Je vois que la droite continue à avoir peur de son ombre ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Ce matin, et l'on peut en remercier Michel Tourret, il y a eu un progrès significatif et sensible. Nous avons eu un vrai débat avec le Gouvernement, mais vous n'en avez pas l'habitude, mesdames, messieurs de l'opposition, dans la mesure où vous devez toujours vous aligner.

Nous voterons en tout cas ce texte sans problème pour continuer à progresser et à prendre nos responsabilités dans ce pays.

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Monsieur Warsmann, le chiffre donné par la Chancellerie, ce sont les gens qui, si l'on appliquait ce dispositif, n'iraient pas en détention provisoire. Cela n'a rien à voir avec des libérations alors que les peines auraient été prononcées. Il est très grave d'introduire la confusion sur ce point !

M. Jean-Pierre Michel. Très bien !

M. Thierry Mariani. Il y aura 11 000 personnes en liberté.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est exactement la même chose qu'une loi d'amnistie.

M. le président. La parole est à M. Philippe Houillon, pour le groupe UDF.

M. Philippe Houillon. J'ai souligné dans la discussion générale l'inconséquence d'une telle proposition, tant sur le fond que sur la forme et le calendrier, et le débat auquel nous venons d'assister confirme mon impression. La droite, monsieur Gerin, a limité la casse à plusieurs reprises...

M. Thierry Mariani et M. Jean-Luc Warsmann. Tout à fait.

M. Philippe Houillon. ... et vous feriez mieux de la remercier au lieu de la critiquer !

Nous voterons contre ce texte.

M. le président. La parole est à M. Michel Crépeau, pour le groupe RCV.

M. Michel Crépeau. Je me réjouis du dialogue qui a eu lieu avec le Gouvernement. Certains de ses amendements ont été votés, d'autres pas. C'est l'objet même du débat parlementaire.

Par contre, j'ai été un peu consterné en entendant M. Warsmann expliquer le vote du groupe RPR. Comme l'a fort bien dit Mme la présidente de la commission des lois, il ne faut pas tromper les Français. Il ne s'agit pas de mettre dehors 11 000 personnes, il s'agit de faire en sorte qu'à l'avenir, on utilise plus modérément la détention préventive. L'argument du groupe RPR est exactement celui que pouvait attendre l'électorat de M. Le Pen...

M. Jean-Luc Warsmann et M. Thierry Mariani. Mais non.

M. Michel Crépeau. ... et ça me paraît très grave ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Louis Mermaz, pour le groupe socialiste.

M. Louis Mermaz. Ce débat a révélé l'urgence de la réforme du code de procédure pénale, on le savait. Il est très important de revoir l'échelle des peines, qui est tout à fait désuète et qui bloque tout progrès. Il ne suffit pas de penser que telle peine n'est plus désormais appliquée il ne faut plus qu'elle puisse être appliquée, quand elle ne correspond plus à l'état de la société.

Ce texte est donc une levée de rideau avant que nous ne nous saisissions des projets du Gouvernement. Quelques indications ont pu lui être apportées s'il ne connaissait pas déjà l'état d'esprit des groupes de gauche.

En conclusion, nous voterons bien entendu ce texte ainsi amendé. Nous avons d'ailleurs retenu certains amendements du Gouvernement, ce qui prouve que le débat

contradictoire est toujours utile pour faire progresser la loi. Mais je veux m'élever contre l'esprit sécuritaire que certains voudraient développer, car il n'y a rien de plus contraire à la tranquillité publique et à la sécurité que l'esprit sécuritaire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

M. Thierry Mariani. Rappel au règlement !

M. le président. Vous avez la parole M. Mariani.

M. Thierry Mariani. Le débat se serait déroulé de manière tout à fait sereine s'il n'y avait pas eu de dérapages verbaux à la fin.

Il ne s'agit pas de « Jean-Marie », de dérive sécuritaire ou je ne sais quoi. Il s'agit simplement de faire remarquer – et mon collègue Warsmann a entièrement raison – que, dès que cette loi sera applicable, elle aboutira à la libération de 11 000 personnes,...

M. Jean-Pierre Michel. Pas du tout !

M. Thierry Mariani. ... ce qui est d'une extrême gravité.

M. le président. Ce n'était pas un rappel au règlement, mais je m'en doutais ...

La parole est à Mme le garde des sceaux.

Mme le garde des sceaux. Je voudrais apporter une précision sur le chiffre que j'ai donné tout à l'heure. C'est 11 200 personnes sur le flux des 86 000 personnes qui sont entrées en prison en 1996. Il y a une différence entre les personnes qui entrent et les personnes qui y sont à un moment donné. C'est une question de flux et de stock. Il ne faut donc pas exagérer !

2

ORDRE DU JOUR

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

Discussion de la proposition de loi, n° 748, de M. Michel Crépeau et plusieurs de ses collègues tendant à la détermination des conditions juridiques de l'exercice de la profession d'artisan boulanger :

M. Georges Sarre, rapporteur au nom de la commission de la production et des échanges (rapport n° 809).

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures trente.)

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

