

# Assemblée nationale

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

**Mercredi 6 décembre 2006**

**Séance de 16 h 30**

**Compte rendu n° 15**

SESSION 2006 – 2007



**Présidence de M. Philippe Houillon,  
Président**

	Pages
Suite de l'examen du projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (n° 3393) (M. Guy Geoffroy, rapporteur).....	2
Examen du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution (n° 3004) (M. Didier Quentin, rapporteur).....	15

Compte rendu

**La Commission a poursuivi, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, l'examen du projet de loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (n° 3393).**

**Article 5** (articles 199 et 221-3 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Contrôle de la détention provisoire par la chambre de l'instruction* :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** modifiant la procédure suivie devant la chambre de l'instruction : il vise, d'une part, à permettre aux avocats d'être « entendus » lors de l'audience et non plus seulement invités à présenter des « observations sommaires », comme c'est le cas aujourd'hui et, d'autre part, à limiter la possibilité pour le président de la Chambre de l'instruction de refuser la comparution personnelle au seul cas où le mis en examen détenu a déjà comparu moins d'un mois auparavant, contre quatre mois aujourd'hui.

Le **rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement au motif, d'une part, que la procédure devant la chambre de l'instruction est écrite et que les avocats ont été invités à déposer un mémoire circonstancié avant l'audience, ce qui justifie une brève prise de parole lors de celle-ci et, d'autre part et plus fondamentalement, que la deuxième partie de l'amendement risque alourdir à l'excès les procédures et favoriser le développement de manœuvres dilatoires.

**M. Georges Fenech** a rappelé l'importance de l'oralité des débats en matière pénale, du « miracle de l'audience » qui a été souligné maintes fois par les praticiens et qui justifie qu'on permette aux avocats de développer leurs arguments devant la chambre de l'instruction.

Le **rapporteur** a invité **M. Georges Fenech** à retirer son amendement et à en redéposer un nouveau ne reprenant que la première partie relative aux observations des avocats lors de l'audience. L'amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **rapporteur**.

Puis elle a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à supprimer le filtre exercé par le président de la chambre de l'instruction en matière de vérification régulière, tous les six mois, du bon déroulement de la procédure.

Le **rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement qui risquerait de paralyser le fonctionnement des chambres de l'instruction sous le poids de demandes extrêmement nombreuses et à visée parfois dilatoire, au risque de les contraindre à un examen formel aboutissant quasi-systématiquement - et à l'inverse du but recherché par l'amendement - à un rejet de la demande. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** visant à réduire le délai de la première saisine de la chambre de l'instruction : prévue dans le projet à l'issue d'un délai de six mois à compter du placement en détention provisoire, elle le serait désormais dès trois mois, ce qui permettrait, le cas échéant, de repérer plus tôt les anomalies que pourrait comporter une instruction.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Alain Marsaud** rendant obligatoire la saisine de la chambre de l'instruction par son président en cas de demande par

le ministère public ou l'une des parties. Il s'agit de mettre un terme à une inégalité de traitement entre justiciables du fait de pratiques divergentes des différents présidents de chambre dans l'utilisation de leur pouvoir de filtre. Rappelant les raisons ayant motivé son avis défavorable à l'amendement défendu un peu plus tôt par M. Fenech, le **rapporteur** s'est déclaré opposé à cet amendement et la Commission l'a *rejeté*.

Après avoir *adopté* deux amendements rédactionnels du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement du même auteur prévoyant que, si une personne mise en examen et placée en détention provisoire demande à comparaître devant la chambre de l'instruction, son président ne peut refuser sa comparution que par une décision motivée. Elle a ensuite *adopté* huit amendements rédactionnels du **rapporteur**.

La Commission a examiné un amendement présenté par le **rapporteur** faisant suite à l'amendement précédemment adopté réduisant à trois mois le délai de la première saisine de la chambre de l'instruction. Cet amendement vise, quant à lui, à laisser à celle-ci un délai de trois mois, contre deux aujourd'hui, pour procéder au réexamen de l'ensemble de la procédure, opération nécessitant une connaissance approfondie des dossiers. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à supprimer le filtre exercé par le président de la chambre de l'instruction en matière de réexamen de l'ensemble de la procédure, par cohérence avec le rejet précédent d'un autre amendement.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

#### **Après l'article 5 :**

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Alain Marsaud** visant à substituer aux notions d'« intime conviction » et de « charges suffisantes » celle, inspirée au droit anglo-saxon, de « doute raisonnable » : en cas de doute raisonnable, une personne ne peut ni être mise en examen, ni placée en détention provisoire, ni condamnée. Son auteur a exposé que l'intime conviction contraint le juge à rechercher des raisons de condamner et les jurys de cour d'assises à étayer leur intime conviction. Une telle « révolution judiciaire » aboutirait à renverser le raisonnement du juge et des jurés qui chercheraient non plus à se forger une intime conviction de la culpabilité mais à éliminer le doute avant toute prise de décision.

Le **rapporteur** a rappelé que la notion de « doute raisonnable » n'est pas nécessairement plus favorable au mis en examen que celle d'« intime conviction ». L'article 304 du code de procédure pénale relatif au serment des jurés d'assises précise par ailleurs d'ores et déjà que le « doute doit profiter à l'accusé ». La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès supprimant la possibilité de placer en détention provisoire un mineur de 13 à 16 ans en cas de non respect d'un placement en centre éducatif fermé.

## CHAPITRE I<sup>ER</sup>

### Dispositions relatives aux pôles de l'instruction et à la cosaisine des juges d'instruction

#### Avant l'article 6 :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès ayant pour objet de créer un internat du barreau, qui serait exclusivement chargé de la défense des personnes éligibles à l'aide juridictionnelle.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** visant à réintroduire une disposition, instituée par la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et supprimée depuis, qui prévoit que la personne gardée à vue doit se voir notifier immédiatement son droit de ne pas répondre aux questions qui lui seront posées par les enquêteurs, ce qui implique le droit de ne pas s'incriminer et de ne pas témoigner contre soi-même. Rappelant que cette disposition a été supprimée par la loi du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, sur proposition de plusieurs parlementaires dont M. Fenech, le **rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement, qui a été *retiré* par son auteur.

**Le Président Philippe Houillon** s'étant interrogé sur l'absence d'amendements relatifs aux motivations des gardes à vue, **M. Georges Fenech** a indiqué qu'il comptait en déposer un afin qu'il puisse être examiné par la Commission lors de la réunion qu'elle tiendra en application de l'article 88 du Règlement.

**Articles 6 et 7** (art. 64-1, 77, 116-1 et 154 du code de procédure pénale) :  
*Enregistrement audiovisuel, en matière criminelle, des interrogatoires des personnes majeures gardées à vue et des interrogatoires réalisés dans le cabinet du juge d'instruction des personnes mises en examen :*

Abordant l'examen de l'article 6, la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à généraliser l'enregistrement de toutes les gardes à vue, non seulement pour les affaires criminelles, mais également en matière délictuelle. Soulignant les difficultés techniques que poserait la généralisation immédiate de l'enregistrement des gardes à vue, le **rapporteur** a rappelé que l'objectif sous-tendant le projet de loi consiste à concentrer dans un premier temps cet effort sur les affaires les plus graves, c'est-à-dire les affaires criminelles, avant, le cas échéant, si les conditions techniques le permettent, de généraliser ces pratiques.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

**M. Georges Fenech** a ensuite présenté un amendement visant à préciser que l'absence d'enregistrement des gardes à vue constituerait une cause de nullité de la procédure. Après que le **rapporteur** a indiqué que l'article 802 du code de procédure pénale prévoit d'ores et déjà et de manière générale que l'inobservation de formalités substantielles qui porterait atteinte aux intérêts des parties entraîne la nullité de la procédure, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

Le **rapporteur** a présenté un amendement précisant que les enregistrements des gardes à vue pourront être consultés soit au cours de l'instruction, sur autorisation du juge

d’instruction, soit au cours de l’audience de jugement, sur autorisation de la juridiction de jugement. Cet amendement vise à répondre aux inquiétudes qui ont pu être manifestées sur l’utilité de ces enregistrements : ceux-ci serviront à répondre efficacement aux contestations relatives au procès-verbal d’interrogatoire. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d’un amendement de **M. Georges Fenech** prévoyant, dans un souci d’une plus grande garantie des droits de la défense, que l’enregistrement audiovisuel de la garde à vue devra être versé au dossier du mis en examen et consultable par son avocat. Après que **le rapporteur** a rappelé que, selon le souhait même du Garde des Sceaux, l’enregistrement ne doit pas se substituer au procès-verbal et ne doit être utilisé qu’en cas de contestation de celui-ci, l’amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant un régime de demande de consultation de l’enregistrement audiovisuel d’un interrogatoire de garde à vue identique à celui des demandes d’actes au cours de l’information : il doit s’agir d’une déclaration faite au greffier du juge d’instruction qui disposera d’un mois pour répondre à la demande par ordonnance motivée ; passé ce délai ou si la réponse est négative, la partie pourra saisir le président de la chambre de l’instruction.

La Commission a ensuite été saisie d’un amendement de **M. Georges Fenech** visant à permettre un enregistrement seulement sonore des interrogatoires de garde à vue lorsque, du fait du trop grand nombre d’interrogatoires simultanés, l’enregistrement audiovisuel n’est pas possible. Le **rapporteur** a émis un avis défavorable car un tel amendement aboutirait à créer deux systèmes parallèles d’enregistrement et, du fait des difficultés entourant la définition des conditions rendant impossible un enregistrement audiovisuel, serait susceptible d’entraîner de nombreuses contestations en nullité de procédure. L’amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Vaxès visant à soumettre également à enregistrement audiovisuel les interrogatoires des personnes placées en garde à vue pour un crime mentionné à l’article 706-73 du code de procédure pénale ou prévu par les titres I<sup>er</sup> et II du livre IV du code pénal.

La Commission a ensuite *adopté* l’article 6 ainsi modifié.

Abordant l’examen de l’article 7, la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Georges Fenech** tendant à généraliser l’enregistrement des interrogatoires réalisés dans le cabinet du juge d’instruction, non seulement en matière criminelle mais également en matière délictuelle. Le même auteur a ensuite *retiré* un amendement prévoyant que l’absence d’enregistrement des interrogatoires menés par le juge d’instruction serait une cause de nullité de la procédure.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** qui précise, par parallélisme avec un amendement précédemment adopté concernant les interrogatoires de gardes à vue, que les enregistrements des interrogatoires des personnes mises en examen dans le cabinet du juge d’instruction pourront être consultés soit au cours de l’instruction, soit au cours de l’audience de jugement.

**M. Georges Fenech** a *retiré* un amendement prévoyant également, par parallélisme avec un amendement précédemment proposé, que l’enregistrement des interrogatoires des personnes mises en examen menés par le juge d’instruction serait versé au dossier de la personne mise en examen.

Puis la Commission a *adopté* un amendement présenté par le **rapporteur** prévoyant que le régime de demande de consultation de l'enregistrement audiovisuel d'un interrogatoire d'une personne mise en examen dans le cabinet du juge d'instruction est identique à celui des demandes d'actes au cours de l'information.

**M. Georges Fenech** a ensuite *retiré* un amendement prévoyant, par parallélisme avec celui proposé relatif à la garde à vue, que l'enregistrement des interrogatoires des personnes mises en examen menés par le juge d'instruction puisse être uniquement sonore.

Après avoir *adopté* un amendement de précision présenté par le **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

#### **Après l'article 7 :**

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Georges Fenech** prévoyant qu'une personne placée en garde à vue au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrance et qui n'a fait l'objet d'aucune poursuite ultérieure peut, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la fin de la garde à vue, interroger le procureur de la République sur la suite donnée ou susceptible d'être donnée à la procédure. Le procureur devra alors décider, dans un délai d'un mois, soit d'engager des poursuites, soit d'engager une procédure de composition pénale, soit de notifier le classement sans suite ou, s'il estime que l'enquête doit se poursuivre, saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) qui devra décider si l'enquête peut être poursuivie.

Rappelant que le JLD est juge de la mise en détention et non de l'enquête et estimant qu'il n'est pas opportun de l'amener à décider de la poursuite d'une enquête, le **rapporteur** a émis un avis défavorable sur cet amendement qui a été *retiré* par son auteur.

**Article 8** (art. 80-1-1, 120-1 [nouveaux] et 186 du code de procédure pénale) : *Droits de la personne mise en examen et du témoin assisté ; contestation à intervalles réguliers de la mise en examen et demande de confrontations individuelles :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**. Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** prévoyant que, lorsqu'une demande de confrontation individuelle concerne une victime, un témoin ou une partie civile, le juge d'instruction pourra ne pas y faire droit. Son auteur a exposé que la généralisation des confrontations individuelles pourrait poser un certain nombre de difficultés et notamment déstabiliser les victimes, qui pourraient dès lors être incitées à ne plus porter plainte pour éviter d'avoir à répéter à de multiples reprises ce qu'elles ont subi.

Le **rapporteur**, après avoir déclaré partager l'objectif poursuivi par cet amendement, a invité son auteur à le retirer au profit de l'amendement suivant qu'il a lui-même déposé. Au bénéfice de ces explications, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

Le **rapporteur** a ensuite présenté son amendement visant à préciser que le refus éventuel de la demande de confrontation séparée devra faire l'objet, dans un délai d'un mois, d'une réponse motivée du juge d'instruction et que le refus opposé par le juge sera susceptible d'appel devant la chambre de l'instruction.

Répondant à une interrogation du **Président Philippe Houillon**, le rapporteur a indiqué que la confrontation séparée n'est pas un droit, puisque l'article 120-1 du code de

procédure pénale, introduit par l'article 8 du projet de loi, dispose seulement que le mis en examen « peut » demander des confrontations séparées.

**Le Président Philippe Houillon** a suggéré qu'un amendement vienne préciser qu'il s'agit d'un droit, et que le juge pourra, à titre exceptionnel, par décision motivée, refuser de faire application de ce droit.

Le rapporteur a donc *retiré* son amendement et indiqué qu'il en présenterait une nouvelle rédaction à la Commission lors de sa réunion tenue en application de l'article 88 du Règlement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

**Article 9** (art. 114, 166, 167, 168, 186-1 et 803-1 et art. 161-1, 161-2 et 167-2 [nouveaux] du code de procédure pénale) : *Dispositions visant à renforcer le caractère contradictoire des expertises ; transmission des documents aux avocats des parties par voie électronique :*

La Commission a examiné un amendement de **M. Georges Fenech** prévoyant que la transmission d'une copie de tout ou partie des pièces et actes du dossier est faite par le juge d'instruction dans un délai d'un mois suivant la demande de l'avocat et que la personne mise en examen ne peut être interrogée tant que la copie du dossier n'a pas été délivrée.

Le **rapporteur** a rappelé que l'article 114 du code de procédure pénale prévoit actuellement que les pièces et actes du dossier sont mis à la disposition des avocats quatre jours ouvrables au plus tard avant chaque interrogatoire de la personne mise en examen. Les avocats pouvant consulter les pièces et actes du dossier avant tout interrogatoire, il a donc jugé excessif d'imposer également un délai pour transmettre une copie de ces pièces ou actes.

**Le Président Philippe Houillon** a fait observer que l'amendement proposé s'inspirait d'une proposition de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau.

Le **rapporteur** a suggéré à l'auteur de l'amendement de le rectifier pour préciser uniquement que la délivrance de la copie des pièces doit intervenir dans le mois suivant la demande, sans mentionner l'impossibilité de tout interrogatoire dans l'intervalle.

**Le Président Philippe Houillon** a remarqué que si les conséquences de l'absence de copie n'étaient pas prévues, le délai fixé ne serait pas respecté.

**M. Georges Fenech** ayant accepté de rectifier son amendement, la Commission l'a *adopté* ainsi rectifié.

— Articles 161-1 et 161-2 [nouveaux] du code de procédure pénale : *Information des parties et du procureur relatives à une expertise ; demandes des parties et du procureur en matière d'expertise ; rapport d'étape de l'expert :*

Puis, la Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** visant à supprimer le paragraphe II de cet article prévoyant une notification aux parties de la décision ordonnant une expertise afin que celles-ci puissent demander l'adjonction d'un expert supplémentaire, sauf ordonnance motivée du juge.

**M. Jean-Paul Garraud** a rappelé que les expertises étaient souvent déterminantes pour la manifestation de la vérité et s'est inquiété de la mise en danger des experts qui pourrait résulter de cette nouvelle procédure, intervenant alors même que les expertises n'ont pas encore été menées. Il a jugé cette menace particulièrement forte, notamment dans le cas de réseaux mafieux, qui pourraient ainsi connaître la mission et l'identité des experts.

Le **rapporteur** a souligné que ce dispositif avait fait l'objet d'une concertation avec les magistrats instructeurs et que le projet de loi prévoyait des dérogations en cas d'urgence ou de risque d'obstacle à l'accomplissement de la mission des experts.

L'amendement a alors été *retiré* par son auteur.

Puis, la Commission a examiné un amendement du **même auteur** visant à contraindre le juge d'instruction à désigner deux experts en matière criminelle pour les expertises de personnalité.

Tout en s'interrogeant sur sa rédaction, le **rapporteur** a indiqué qu'il trouvait le principe de cet amendement intéressant. Il s'est toutefois interrogé sur sa recevabilité au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

**M. Georges Fenech** s'est interrogé sur la notion d'« expertise de personnalité », en rappelant qu'il n'existe que les enquêtes de personnalité demandées par un officier de police judiciaire sur commission rogatoire d'une part, et les expertises psychiatriques ou médico-psychologiques d'autre part.

**M. Jean-Paul Garraud** a alors *retiré* cet amendement.

Puis, la Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier précisant que les catégories d'expertises qui pourront ne pas être soumises à la nouvelle obligation de notification de la décision d'expertise aux parties devront uniquement être les expertises n'ayant pas d'incidence sur la détermination de la culpabilité de la personne mise en examen, le second de nature rédactionnelle.

**M. Georges Fenech** a *retiré* un amendement prévoyant la transmission aux parties d'un pré-rapport sur les opérations d'expertise, le **rapporteur** ayant indiqué qu'il était satisfait.

— Article 166 du code de procédure pénale : *Communication des conclusions du rapport d'expertise aux avocats des parties* :

**M. Georges Fenech** a ensuite *retiré* deux amendements, le premier visant à rendre obligatoire la transmission des conclusions des rapports d'expertise aux avocats des parties, le **rapporteur** l'ayant jugé sans grande portée pratique, le second prévoyant la notification des rapports d'expertise aux avocats et aux parties, le **rapporteur** ayant considéré qu'il était satisfait.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

— Article 167-2 [nouveau] du code de procédure pénale : *Pré-rapport d'expertise ; observations du procureur et des parties sur ce pré-rapport* :

La Commission a *adopté* deux amendements du **rapporteur**, le premier rédactionnel, le second de précision.

— Article 168 du code de procédure pénale : *Questions du ministère public et des avocats des parties à l'expert lors de l'audience* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

Puis, elle a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

**Article 10** (art. 175 et 184 du code de procédure pénale) : *Institution d'un règlement contradictoire des informations* :

La Commission a *adopté* quatre amendements rédactionnels et un amendement de coordination du **rapporteur**.

Elle a ensuite *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

## CHAPITRE IV

### Dispositions tendant à assurer la célérité de la procédure pénale

**Article 11** (art. 4 du code de procédure pénale) : *Restrictions apportées à la suspension du jugement civil en raison du déclenchement d'une action publique et à la révision du jugement civil* :

**M. Georges Fenech** a *retiré* un amendement visant à supprimer cet article, à l'invitation du **rapporteur** qui a précisé avoir déposé un amendement répondant à ses préoccupations.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**, la Commission a en effet examiné un amendement du même auteur visant à revenir sur l'insertion dans le code de procédure pénale de nouvelles conditions relatives à la révision des jugements civils. Le **rapporteur** a indiqué que les conditions figurant dans le code de procédure civile sont suffisantes et que l'introduction dans le code de procédure pénale de conditions supplémentaires serait une source de confusion.

**M. Xavier de Roux** a jugé la question très complexe, avant de rappeler que le Gouvernement avait introduit cette condition de révision du procès civil pour contrebalancer la suppression pure et simple de la règle selon laquelle « le pénal tient le civil en l'état ». Il a estimé que cette solution n'était pourtant pas satisfaisante, puisqu'elle laissait subsister des possibilités de contradictions de jugement.

Le **Président Philippe Houillon** a jugé peu satisfaisant de permettre au juge civil de n'être pas tenu de surseoir à statuer alors même que le procès pénal peut avoir une influence directe sur la solution du procès civil. Il a noté qu'en réalité, les magistrats souhaitaient que le nombre de plaintes avec constitution de partie civile soit réduit. Il a ajouté que la jurisprudence de la Cour de Cassation selon laquelle le pénal tient le civil en l'état était plus

subtile, puisque la règle ne s'applique pas si la décision civile ne dépend pas exclusivement de la décision pénale et si le juge civil trouve des éléments indépendants de la décision pénale pour statuer. Il a donc suggéré de codifier cette jurisprudence.

**M. Xavier de Roux** a approuvé cette idée.

Le **rapporteur** a indiqué qu'il proposerait une nouvelle rédaction lors de la prochaine réunion de la Commission tenue en application de l'article 88 du Règlement mais a suggéré d'adopter son amendement dans cette attente.

La Commission a alors *adopté* cet amendement, puis l'article 11 ainsi modifié.

**Article 12** (art. 85, 86, 88-1 [nouveau] et 800-1 du code de procédure pénale) : *Recevabilité en matière délictuelle de la plainte avec constitution de partie civile ; pouvoirs du procureur de la République avant l'ouverture de l'information judiciaire ; complément de consignation aux fins de réalisation d'une expertise et mise à la charge de la partie civile des frais d'expertise :*

La Commission a examiné un amendement de **M. Georges Fenech** visant à supprimer cet article.

**M. Georges Fenech** a fait part de son hostilité à cet article en rappelant qu'il avait déjà été rejeté en séance publique au cours de la présente législature, le Gouvernement ayant alors été favorable à son rejet.

Il a regretté que l'on veuille retarder de trois mois la possibilité de se constituer partie civile, d'autant que le parquet pourra décider des modalités de poursuites inadaptées. Il s'est interrogé sur les conséquences de l'inertie du parquet pendant le délai de trois mois, par exemple dans le cas d'une personne décédée après avoir été victime d'un aléa thérapeutique et qui devrait alors sans doute être exhumée.

Certes, il convient de lutter contre l'encombrement des juridictions et les manœuvres dilatoires, mais cet article porte atteinte au droit des victimes d'accéder à la justice.

Le **Président Philippe Houillon** a suggéré d'étudier les conditions de suspension de la prescription. Il a rappelé qu'en l'état actuel de la jurisprudence, la prescription est suspendue lorsque l'une des parties ne peut pas agir.

Le **rapporteur** a indiqué que cet article constituait la reprise presque intégrale d'un amendement à la loi dite « Perben 2 », présenté par M. Jean-Paul Garraud, adopté en Commission puis repoussé en séance publique et que le rapport de M. Jean-Claude Magendie, ayant estimé cette proposition pertinente, avait incité à introduire cette disposition dans le présent projet.

Les manœuvres dilatoires ont un réel impact sur l'instruction et la détention provisoire et doivent donc être limitées.

Cet article propose notamment de permettre au procureur de la République de mener une enquête préliminaire d'une durée de quinze jours, portée à un mois avec l'accord du juge d'instruction, à la suite du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile en matière délictuelle et, le cas échéant, de poursuivre les auteurs d'infraction ou, lorsque les faits

allégués n'ont pas été commis, de prononcer une réquisition de non lieu en mettant les frais à la charge du plaignant. Cet article est donc le fruit de la recherche d'un équilibre entre accès direct des citoyens au juge et lutte contre les manœuvres dilatoires.

**M. Jean-Paul Garraud** a estimé que l'article proposé conciliait effectivement des intérêts contradictoires. Il a jugé essentiel que le texte permette de pallier l'éventuel arbitraire d'un procureur de la République et de l'obliger à agir, sans pour autant négliger l'existence de milliers de plaintes avec constitution de partie civile qui paralysent la justice.

**M. Jérôme Lambert** a fait part de sa surprise devant l'invocation de l'existence de milliers de procédures abusives, en soulignant que, malgré ses relations régulières avec le tribunal de grande instance d'Angoulême, il n'avait pour sa part jamais été informé d'une telle dérive.

Le **rapporteur** a indiqué qu'un quart des plaintes s'avéraient abusives.

**M. Xavier de Roux** a fait valoir qu'il partageait certes l'objectif de limiter les constitutions de partie civile abusives, mais s'est demandé comment le plaignant pourrait demander réparation de son préjudice, lorsque des faits de nature correctionnelle auraient été suffisamment établis à l'issue de l'enquête préliminaire et que le procureur de la République déciderait de citer les prévenus devant le tribunal correctionnel.

Le **Président Philippe Houillon** s'est interrogé sur la disposition prévoyant que le procureur de la République pourrait mener une enquête préliminaire alors que le juge d'instruction a déjà été saisi d'une plainte avec constitution de partie civile.

Le **rapporteur** a souligné qu'il ne s'agissait pas ici de déséquilibrer les pouvoirs au profit du parquet, mais seulement d'éviter les manœuvres dilatoires. Il a annoncé avoir déposé un amendement sur cet article, afin que l'enquête préliminaire menée en aval du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile soit dans tous les cas autorisée par le juge d'instruction.

**M. Xavier de Roux** a noté qu'actuellement, le juge d'instruction, saisi d'une plainte avec constitution de partie civile sérieuse, ouvre une information et recourt à la police pour mener à bien ses investigations. Il s'est donc interrogé sur l'intérêt de faire mener l'enquête par le parquet.

Le **rapporteur** a rappelé que le deuxième alinéa de l'article 86 du code de procédure pénale précise aujourd'hui que « *lorsque la plainte n'est pas suffisamment motivée ou justifiée, le procureur de la République peut, avant de prendre ses réquisitions et s'il n'y a pas été procédé d'office par le juge d'instruction, demander à ce magistrat d'entendre la partie civile et, le cas échéant, d'inviter cette dernière à produire toute pièce utile à l'appui de sa plainte* ». Il a ajouté que cet article du projet de loi permettrait au procureur, avant de prendre ses réquisitions, de procéder également à une brève enquête préliminaire.

Le **Président Philippe Houillon** a jugé peu satisfaisant de prévoir une enquête préliminaire ne se situant pas en amont de l'instruction.

**M. Georges Fenech** a estimé que la principale difficulté provenait de la jurisprudence de la Cour de Cassation en vertu de laquelle le refus d'informer d'un juge d'instruction ne peut être décidé que dans un cas d'extinction de l'action publique. Cette

jurisprudence prive ainsi le juge d'instruction recevant une plainte manifestement dilatoire de la possibilité de refuser d'instruire. Il conviendrait donc de légiférer uniquement pour permettre, dans un tel cas, l'établissement d'une ordonnance de refus d'informer, qui serait susceptible d'appel.

**M. Jean-Paul Garraud** a considéré que le débat portait essentiellement sur les conditions de la recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile. Il a estimé que le parquet devait déjà, à ce stade, procéder aux vérifications nécessaires.

**M. Xavier de Roux** a estimé que, pour que le parquet effectue une enquête préliminaire afin de vérifier le sérieux d'une plainte déposée, le délai d'un mois est certainement trop long.

Le **Président Philippe Houillon** s'est interrogé sur l'enchaînement des différentes étapes de la procédure.

**M. Georges Fenech** s'est pour sa part interrogé sur la manière dont il faudrait interpréter la disposition prévoyant que le procureur pourrait prendre une réquisition de non-lieu lorsque les faits dénoncés par la partie civile n'ont pas été commis, craignant l'imprécision de la notion de faits non commis.

Le **rapporteur** a invité à ne pas confondre des problèmes distincts et a indiqué que, compte tenu des amendements qu'il avait déposés pour améliorer cet article, il maintenait un avis défavorable sur l'amendement de suppression de l'article.

La Commission a alors *adopté* cet amendement de suppression, rendant sans objet un amendement de M. Michel Vaxès, de suppression des paragraphes I et II de l'article et quatre amendements du rapporteur :

— le premier visant à déroger à la nouvelle condition de dépôt d'une plainte auprès du procureur préalablement au dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile pour les délits prévus par le code électoral dont le délai de prescription est de six mois ;

— le deuxième ayant pour objet de prévoir un accord systématique du juge d'instruction et un délai systématique d'un mois pour les enquêtes préliminaires conduites par le procureur après qu'il a été avisé du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile ;

— le troisième de précision et le dernier corrigeant une erreur de référence.

**Article 13** (art. 236, 237 et 238 du code de procédure pénale) : *Fixation des dates et des rôles des sessions d'assises* :

**M. Georges Fenech** a présenté un amendement de suppression de l'article.

Le **rapporteur** a admis que la rédaction proposée pour l'article 238 du code de procédure pénale concernant les décisions relatives au rôle de la Cour d'assises n'était pas satisfaisante et a annoncé qu'il proposait un amendement à ce sujet. M. Georges Fenech a en conséquence *retiré* son amendement.

Le **rapporteur** a alors présenté son amendement qui maintient le recours éventuel au premier président de la Cour d'appel pour la définition du rôle de la Cour d'assises, sans faire

apparaître cette procédure comme un moyen de résoudre des conflits entre le parquet et le président de la Cour d'assises.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 13 ainsi modifié.

**Article additionnel après l'article 13** (art. 380-11 du code de procédure pénale) :  
*Appel d'un arrêt de cour d'assises par le ministère public :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant au ministère public de se désister de l'appel interjeté de l'arrêt d'une cour d'assises lorsque l'accusé s'est lui-même désisté de son appel.

**Article additionnel après l'article 13** (art. 398 du code de procédure pénale) :  
*Institution de l'échevinage dans la composition des tribunaux correctionnels :*

**M. Alain Marsaud** a présenté un amendement instituant l'échevinage dans la composition des tribunaux correctionnels.

Le **rapporteur** a estimé qu'il s'agissait d'une réforme fondamentale du système judiciaire qui ne pouvait trouver sa place dans le cadre de ce projet de loi et devait faire l'objet d'une réflexion approfondie. Un premier pas a été franchi dans la voie de la participation de citoyens à la justice par l'instauration des juges de proximité, qui peuvent siéger depuis une loi du 26 janvier 2005 dans les tribunaux correctionnels.

**M. André Vallini** a tout d'abord estimé que la question de l'échevinage était sans lien avec celle des juridictions de proximité. Il a par ailleurs fait remarquer que le « détricotage » du texte du projet de loi par la Commission illustre bien que ce texte avait été bâti dans la précipitation et qu'il ne convenait pas d'engager dans l'urgence la réforme de la justice qu'attendent les Français. Toutefois, puisque le Gouvernement a choisi malgré tout de mettre en œuvre une réforme et dans la mesure où la participation de citoyens aux décisions des tribunaux correctionnels fait l'objet d'un large consensus dans son principe, pourquoi ne pas la décider dans ce projet de loi ?

**M. Alain Marsaud** a reconnu que son amendement constituait d'abord un appel pour lancer la réflexion et que son adoption nécessiterait de nombreuses coordinations dans le code de procédure pénale. Par ailleurs, il a indiqué qu'une jurisprudence constitutionnelle, au demeurant discutable, posait le principe d'une présence majoritaire de magistrats professionnels dans la composition des tribunaux correctionnels, condition à laquelle ne satisfait pas l'amendement.

**M. Pierre Frogier** a fait remarquer que le système souhaité par M. Marsaud fonctionnait à la satisfaction générale en Nouvelle-Calédonie. **Mme Arlette Grosskost** a fait part d'un sentiment semblable en ce qui concerne les dispositions applicables en Alsace et Moselle.

Le **président Philippe Houillon** a rappelé que l'adoption de l'amendement entraînerait des conséquences considérables qu'il fallait avoir à l'esprit avant de se lancer imprudemment dans cette voie.

La Commission a *adopté* l'amendement.

**Article additionnel après l'article 13** (art. 585-1 du code de procédure pénale) : *Délai de dépôt du mémoire du ministère public lors d'un pourvoi en cassation en matière pénale* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** fixant un délai d'un mois au ministère public pour déposer auprès du greffe de la Cour de cassation le mémoire contenant les moyens de cassation en matière pénale.

## CHAPITRE V

### Dispositions renforçant la protection des mineurs

**Article 14** (article 706-51-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Obligation d'assistance par un avocat pour les mineurs victimes d'infractions sexuelles* :

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

**Article 15** (article 706-52 du code de procédure pénale) : *Renforcement de l'obligation de réaliser un enregistrement audiovisuel des auditions de mineurs victimes d'infractions sexuelles* :

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

#### Après l'article 15 :

La Commission a rejeté six amendements de Mme Anne-Marie Comparini renforçant la répression des infractions sexuelles commises contre des mineurs.

**Article additionnel après l'article 15** (art. 706-71 du code de procédure pénale) : *correction d'une erreur de référence* :

La Commission a *adopté* un amendement, présenté par le **rapporteur**, corrigeant une référence .

**Article additionnel après l'article 15** (art. 4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945) : *coordination* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**.

#### Avant l'article 16 :

**M. Alain Marsaud** a présenté un amendement abrogeant l'article L. 111-10 du code de l'organisation judiciaire qui interdit l'exercice de fonctions judiciaires au sein d'un même tribunal ou d'une même cour aux magistrats conjoints, parents et alliés. Il a fait remarquer que cette interdiction n'existe pas dans la juridiction administrative.

**Le président Philippe Houillon** s'est demandé si l'adoption d'un tel amendement n'aurait pas pour conséquence de conforter un certain corporatisme.

Le **rapporteur** a rappelé que cette interdiction avait des justifications, notamment pour éviter des situations où deux conjoints se retrouveraient respectivement au siège et au

parquet. Il a ensuite fait remarquer qu'il existait des possibilités de dispense, notamment dans les tribunaux ou les cours disposant de plusieurs chambres. Enfin, il a indiqué que le dispositif avait été récemment étendu en cas de PACS. La Commission a alors *rejeté* l'amendement, ainsi qu'un amendement de repli de **M. Alain Marsaud** maintenant l'interdiction, sauf autorisation du Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Alain Marsaud** a ensuite présenté un amendement visant à supprimer l'article préliminaire du code de procédure pénale fixant les principes directeurs de la procédure pénale, son auteur ayant estimé qu'il était constamment violé.

Le **rapporteur** a considéré que l'objectif du projet de loi était, au contraire, de mieux appliquer ces principes directeurs et qu'il vaudrait mieux les réaffirmer. **M. Alain Marsaud** a alors *retiré* son amendement.

La Commission a *rejeté* deux amendements de Mme Anne-Marie Comparini prévoyant la possibilité de publication des arrêts d'acquiescement et des jugements de relaxe.

## CHAPITRE VI

### Dispositions finales

#### **Article 16** : *Entrée en vigueur* :

Après avoir *adopté* six amendements rédactionnels du **rapporteur**, la Commission a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

**Article 17** (articles 804, 877 et 905-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Application dans les collectivités d'outre-mer* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant une disposition inutile, et l'article 17 ainsi modifié.

**Article additionnel après l'article 17** : *Rapport au Parlement sur l'enregistrement audiovisuel des gardes à vue et des auditions* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant la remise au Parlement d'un rapport au bout de deux ans sur les dispositions concernant l'enregistrement audiovisuel des gardes à vue et des auditions, afin de les évaluer et si nécessaire de les modifier.

Puis la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

\*

\* \*

**La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Didier Quentin, le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 77 de la Constitution (n° 3004).**

**M. Didier Quentin, rapporteur**, a tout d'abord fait observer que la brièveté de l'article unique du présent projet de loi constitutionnelle masquait une histoire déjà longue et

non dénuée d'une certaine complexité, celle du corps électoral restreint en Nouvelle-Calédonie.

Après une longue succession de statuts et d'événements tragiques qui ont culminé à Ouvéa, en avril 1988, les accords de Matignon, signés le 26 juin 1988 et approuvés par un référendum national, le 6 novembre 1988, prévoyaient qu'au bout de dix ans, serait organisé un scrutin d'autodétermination, sur le fondement de l'article 53 de la Constitution. Seraient alors seulement appelés à participer à ce scrutin ceux qui étaient présents en Nouvelle-Calédonie au moment des accords de Matignon, c'est-à-dire ceux qui pouvaient faire état de dix ans de résidence sur l'archipel. Cette clause était importante, en particulier pour le Front national de libération kanak et socialiste (FLNKS), qui y voyait la garantie de la prise en compte des déséquilibres démographiques susceptibles d'intervenir en défaveur des Kanak dans l'intervalle. Cette revendication pouvait d'ailleurs, comme il a été indiqué une fois lors des auditions que le rapporteur a menées, être reliée au souvenir de pratiques passées, avec le rattachement parfois artificiel sur les listes électorales du territoire de certains citoyens français venus de manière furtive de métropole ou d'ailleurs.

Ainsi, en 1998, auraient pu seulement voter ceux qui étaient inscrits sur une liste électorale spéciale, tandis que ceux qui n'avaient pas dix ans de résidence auraient été inscrits sur un tableau dit « tableau annexe ».

Redoutant de nouveaux déchirements à l'horizon de 1998, M. Jacques Lafleur a, dès 1991, mobilisé tous les partenaires pour éviter que ne soit organisé un « référendum-couperet ». Cette initiative, relayée par le Gouvernement français, a conduit à l'accord de Nouméa. Prenant acte de l'impossibilité d'organiser dans de bonnes conditions un référendum d'autodétermination en 1998, cette échéance a été repoussée au plus tôt en 2014 et au plus tard en 2019. Le référendum d'autodétermination de 1998 a alors été remplacé par un scrutin d'approbation de l'accord de Nouméa lui-même, nouveau « contrat social », succédant à celui qui avait été matérialisé par les accords de Matignon.

Selon la même logique que celle des accords de 1988, celui de 1998 prévoit que ne participeront à l'évolution de l'archipel que les électeurs qui ont un lien particulier et un attachement privilégié avec ce territoire, ce qui s'est traduit par la définition d'un corps électoral spécifique à chaque grand moment de l'application du processus de Nouméa.

Le premier grand moment a été l'approbation de l'accord de Nouméa lui-même, intervenu le 8 novembre 1998 avec 72 % de « oui ». Comme prévu en 1988, n'ont voté à cette consultation que les citoyens installés sur le territoire depuis dix ans. Ceux qui sont arrivés après 1988 n'ont pas été admis à participer et ont été inscrits sur un tableau annexe.

Le dernier grand moment sera le scrutin ou les scrutins sur l'accession à la pleine souveraineté, consultation qui devrait clore la période transitoire ouverte en 1998. L'accord de Nouméa, qui a trouvé une force juridique grâce à la révision constitutionnelle de juillet 1998, précise que pourra seulement participer à ce scrutin, qui devrait avoir lieu entre 2014 et 2019, un corps électoral restreint composé principalement des personnes qui ont participé au scrutin de 1998, des personnes de statut coutumier, des enfants devenus majeurs des personnes susmentionnées et, enfin, des personnes qui pourront justifier de vingt ans de domicile en 2014.

Entre ces deux grands moments, se dérouleront les différentes élections des institutions propres à la Nouvelle-Calédonie, à savoir les assemblées des trois provinces et le

congrès de la Nouvelle-Calédonie, composé lui-même des membres des assemblées provinciales. Les premières élections ont eu lieu en 1999 et en 2004. Les suivantes auront lieu en 2009 et 2014. Or, pour ces élections, un corps électoral spécifique a également été défini et c'est sur ce corps électoral, et uniquement sur celui-ci, que subsiste une incertitude que le présent projet de loi constitutionnelle vise à régler.

L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 précise que ce corps électoral sera composé, d'abord, des personnes qui ont – ou qui auraient pu, parce qu'ayant dix ans de domicile –, participé à la consultation du 8 novembre 1998, ensuite, des personnes qui, à la fois, ont dix ans de résidence au moment des élections provinciales et sont inscrites sur le tableau annexe, et, enfin, des enfants des personnes précitées, qui sont devenus majeurs.

Le législateur organique, dans la loi du 19 mars 1999, a repris cette définition du corps électoral dans un article 188, et a précisé, dans un article 189, la manière dont s'organisait la mise en œuvre de cette définition. Il a ainsi indiqué que les personnes pouvant voter aux élections provinciales seraient inscrites sur une liste électorale spéciale et celles qui ne le pourraient pas sur un tableau annexe, les deux, liste spéciale et tableau annexe, étant permanents et révisés annuellement.

Tout le débat porte sur la manière d'interpréter ce que recouvre le tableau annexe.

Il peut s'agir, selon une première interprétation, du tableau annexe qui avait été dressé pour la consultation du 8 novembre 1998, auquel cas ne pourront voter aux prochaines élections, à partir de 2009, que les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie avant 1998, puisqu'elles seules pourraient soit avoir voté en 1998, soit à la fois avoir dix ans de résidence et être inscrites sur ledit tableau annexe, ce qui constituerait un corps électoral dit « figé ».

Il peut s'agir, selon une seconde interprétation et en application d'une lecture littérale des articles 188 et 189 précités, d'un nouveau tableau annexe, mis à jour régulièrement depuis 1999 et qui accueillerait toutes les personnes arrivées en Nouvelle-Calédonie depuis cette date, auquel cas, à partir de 2009, pourraient voter les personnes arrivées en 1999, et en 2014 celles arrivées en 2004, etc., ce qui constituerait un corps électoral dit « glissant ».

Le FLNKS, relayé par le Gouvernement et par le rapporteur de l'Assemblée nationale qui déposa alors un amendement rédactionnel sur le projet de loi organique de 1999, a indiqué que seule la première interprétation correspondait à l'expression de sa volonté lors de l'accord de Nouméa. Le tableau annexe était donc celui établi en 1998 et il devait être « cristallisé » à cette date.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 15 mars 1999 sur la loi organique a fait, comme c'était son devoir, une lecture littérale du dispositif. Il a constaté que rien n'avait été dit, en positif, sur cette question précise dans l'accord de Nouméa, ni lors de la révision constitutionnelle de 1998. Il a donc fait prévaloir l'interprétation la moins dérogatoire au droit de suffrage, tel qu'inscrit dans l'article 3 de la Constitution. Il a estimé qu'il y avait un seul tableau annexe, permanent et révisé chaque année, et donc relevé son caractère « glissant », ce qui est aussi l'analyse de l'un des principaux inspirateurs des accords de Nouméa, M. Jacques Lafleur.

Pour résoudre ce hiatus, un premier projet de loi constitutionnelle permettant de faire prévaloir l'interprétation d'un corps électoral « cristallisé » en 1998 fut intégré à un projet de loi constitutionnelle relatif à la Polynésie française et adopté par les deux assemblées dans les

mêmes termes. Un Congrès du Parlement fut convoqué puis annulé, une fois constaté que le projet de loi relatif à la magistrature auquel était associé le projet de loi sur la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ne pouvait trouver de majorité suffisante pour être adopté. Entre-temps, de nouvelles dispositions ont été adoptées sur la Polynésie, rendant sans objet le projet de révision de 1999, ce qui explique le dépôt d'un nouveau projet de loi.

Pour beaucoup, le débat a déjà été tranché sur le fond et il semble inopportun de revenir sur les engagements exprimés à ce sujet, y compris au plus haut niveau de l'État.

En effet, le débat a été tranché une première fois en 1999, lorsque les deux rapporteurs de la loi organique, à l'Assemblée et au Sénat, ont explicité, dans leur rapport respectif, le sens du tableau annexe.

Le débat a été tranché une deuxième fois en 1999, lorsque les deux assemblées ont adopté un projet de révision constitutionnelle interprétative, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel.

Il a été tranché une troisième fois, lorsque le Président de la République, en déplacement en Nouvelle-Calédonie en juillet 2003, a redit l'engagement de l'État à régler cette question délicate avant la fin de son quinquennat, tout en précisant que cela devait se faire « *en concertation très étroite et en accord très étroit, avec l'ensemble des Calédoniens* ». Cet engagement a été réitéré, depuis lors, par les ministres de l'outre-mer successifs, Mme Brigitte Girardin et François Baroin.

Il a aussi été tranché une quatrième fois par les juridictions nationales et les juridictions internationales.

Ainsi, le Conseil d'État, dans un arrêt *Sarran* de 1998 et la Cour de cassation dans un arrêt *Fraisse* de 2000, ont estimé que la restriction apportée au corps électoral était possible, dès lors, qu'elle était autorisée par la Constitution.

Les instances internationales ont relevé que le caractère transitoire de l'accord de Nouméa, d'une part, et les justifications historiques et politiques de la situation prise en compte par cet accord, d'autre part, pouvaient justifier de limiter le corps électoral aux citoyens résidant depuis au moins dix ans en Nouvelle-Calédonie. C'est, notamment, tout le sens de l'arrêt *Py* de janvier 2005 de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ce débat semble aussi avoir été tranché par l'histoire. L'adoption du présent projet de loi constitutionnelle paraît à beaucoup comme une condition nécessaire à la poursuite de l'application de l'accord de Nouméa qui, jusqu'à aujourd'hui, se déroule dans de bonnes conditions. Le rapporteur a ajouté qu'il faut donner à ce processus une chance de continuer jusqu'à son échéance, dans le dialogue et le meilleur consensus possibles, valeurs ô combien océaniques, et que de ce point de vue, il était possible de regretter qu'après le voyage du chef de l'État de 2003, les voies d'un consensus sur cette question délicate n'aient pas été recherchées. Il a ensuite fait état des oppositions très fortes à ce projet de loi exprimées par les parlementaires néo-calédoniens, au premier rang desquels figure M. Jacques Lafleur.

À cet égard, il lui a paru utile de répondre à certains des arguments qui ont été avancés contre ce texte de révision constitutionnelle.

Le premier point concerne le caractère du processus entamé par Nouméa. Il s'agit bien d'un processus transitoire. Parce que cette restriction du corps électoral est transitoire, elle a été acceptée à la fois par le Comité des droits de l'homme des Nations unies en 2002 et par la Cour européenne des droits de l'homme en 2005. En définitive, ne seront concernées que les élections provinciales et du congrès de 2009 et de 2014, voire de 2019. Par ailleurs, il n'est pas du tout inéluctable que les consultations finales aboutissent à l'indépendance pure et simple. Dans ce cas, il faudra revoir inéluctablement les restrictions du corps électoral.

Le deuxième point porte sur la question du nombre de personnes exclues du vote. Si le chiffre de 14 000 électeurs est souvent avancé, il serait exact si toutes les personnes qui étaient inscrites sur le tableau annexe au moment de l'élection en 2009 ou même en 2014 répondaient à la condition de dix ans de domicile. Les personnes arrivées entre 1999 et 2004 ont été beaucoup moins de 14 000, chiffre qui correspond seulement au chiffre des inscrits sur le tableau annexe en 2006. Or, parmi ces personnes, beaucoup sont arrivées avant 1999. Elles pourront donc voter aux prochaines élections.

Par ailleurs, il importe de souligner que nos compatriotes inscrits en Nouvelle-Calédonie peuvent voter à tous les autres scrutins, qu'il s'agisse des référendums, de l'élection présidentielle, des élections législatives, municipales et européennes.

**M. René Dosière** a tout d'abord évoqué la particularité de la situation de la Nouvelle-Calédonie, qui est un territoire en perspective de décolonisation tranquille. Il a exposé qu'après une période de trouble, le processus de décolonisation mis en place en 1988 a permis aux Kanak et aux « Caldoches » de vivre ensemble, mais que ce processus a rendu nécessaires des modifications constitutionnelles considérables en faveur de ce territoire. Après avoir énuméré les principales dispositions exceptionnelles accordées à ce territoire, il a rappelé que le processus pacifique avait été accepté par les Kanak à la condition que des arrivées massives de population ne viennent pas perturber la composition du corps électoral. Il a, par conséquent, jugé essentiel le fait de réserver aux seuls Calédoniens la faculté de décider de l'avenir du territoire et il a exprimé sa crainte qu'une modification apportée à la démarche conduite jusqu'à présent n'entraîne des violences à moyen terme.

Évoquant ensuite le vote de la loi organique de 1999, il a souligné que l'interprétation qu'il convenait de donner à la composition du corps électoral pour les élections aux assemblées provinciales et au congrès avait été exposée, tant dans son rapport à l'Assemblée nationale que dans le rapport de M. Jean-Jacques Hyst au Sénat, et que, malgré cela, le Conseil constitutionnel avait décidé d'interpréter différemment cette disposition en considérant que le tableau annexe devait être un tableau « glissant ». Il a ajouté que l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient à nouveau prononcés en faveur d'une interprétation « figée » du tableau annexe, à l'occasion du projet de réforme constitutionnelle de 1999, non abouti faute de convocation du Congrès par le Président de la République.

Après avoir regretté que la commission des Lois n'ait pas envoyé une mission d'évaluation en Nouvelle-Calédonie afin d'apprécier l'évolution de la situation politique depuis 1999 et la confusion de la situation actuelle, il a affirmé avec force l'importance de la parole donnée par le Parlement, à deux reprises, ainsi que par le Président de la République et il a mis en garde contre toute infidélité à cette parole donnée.

Après avoir rappelé l'attention constante qu'il porte à la situation de la Nouvelle-Calédonie, **M. Francis Delattre** a souhaité savoir si l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie avait été consultée sur ce projet, estimant que l'absence de consultation

ne respecterait pas les dispositions de l'article 77 de la Constitution. Il s'est également demandé s'il n'y avait pas lieu de faire application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution qui réserve au Sénat la primeur de l'examen des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales. Il a ensuite mis en doute le recours à une révision constitutionnelle pour contourner une décision du Conseil constitutionnel et l'opportunité d'une réforme à quelques mois des élections, estimant pour sa part qu'il conviendrait de reporter cette réforme après ces échéances électorales. Il a ensuite souligné que l'accord de Nouméa porte sur le scrutin d'autodétermination, mais ne règle pas la question des élections territoriales. Évoquant la situation des Français allant travailler en Nouvelle-Calédonie, et notamment des Wallisiens très présents dans les entreprises minières, il a considéré qu'il serait injuste de leur refuser le droit de vote aux élections territoriales.

**M. Pierre Frogier** a rappelé que, lors de la réforme constitutionnelle de juillet 1998 destinée à prendre en compte les conclusions de l'accord de Nouméa, le rapport de l'Assemblée nationale précisait bien que le vote aux élections territoriales serait accordé aux personnes remplissant une condition de dix ans de résidence à la date de chaque élection, et que ce n'était que dans un second temps, à la demande du FLNKS, qu'un amendement au projet de loi organique avait tenté de modifier cette condition de résidence. Il a jugé que le Conseil constitutionnel s'était donc référé à juste titre aux travaux préparatoires relatifs à la réforme constitutionnelle de 1998 et non à ceux relatifs à la loi organique de 1999.

Après avoir précisé que le groupe politique dont il faisait partie avait voté contre l'amendement introduit dans le projet de loi organique en 1999, il a appelé l'attention des commissaires sur les conséquences que pourrait avoir le vote du projet de loi constitutionnelle, qui empêcherait des familles d'origine française arrivées en Nouvelle-Calédonie depuis décembre 1998 de pouvoir choisir leurs représentants aux assemblées de province et au congrès. Il a enfin rejeté l'argument selon lequel ces dispositions seraient transitoires, en expliquant que ces dispositions, en vertu de l'accord de Nouméa, seraient maintenues au-delà de 2014 dès lors que les consultations ne permettraient pas d'aboutir à une autre organisation politique.

**M. Jean-Jack Queyranne** a rappelé que le projet de loi constitutionnelle est présenté, au nom du Président de la République, par le Premier ministre et le ministre de la justice et qu'il apparaît ainsi comme la parole de la France. La responsabilité incombant aux membres du Parlement est ainsi particulièrement lourde. La question du tableau annexe, et donc de la nature du corps électoral, est traitée par l'accord de Nouméa, qui est un compromis trouvé après de longues discussions et qui a permis de garantir la paix civile, la vie en commun et un développement équilibré depuis sa signature. Une divergence d'interprétation existe cependant au sujet des élections provinciales et du congrès entre, d'une part, ceux qui pensent que le corps électoral doit être limité aux personnes présentes en 1998 et justifiant de dix ans de résidence en Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, les partisans d'un corps électoral « glissant » comprenant tous les citoyens résidant depuis dix ans en Nouvelle-Calédonie. Bien que seules quelques centaines voire quelques milliers de personnes au plus soient concernées, il s'agit d'un enjeu symbolique et il est préférable de ne pas remettre en cause un compromis difficilement atteint.

M. Jean-Jack Queyranne a rappelé qu'un projet de loi constitutionnelle en ce sens avait été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat sous la précédente législature, mais non soumis au Congrès car la révision constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature n'avait pu avoir lieu. Le Parlement s'est donc engagé en 1999 à régler ce problème, tout

comme le Président de la République qui, lors de son déplacement à Nouméa, a annoncé que la question serait réglée avant la fin de son mandat. Les ministres chargés de l'outre-mer, respectivement Mme Brigitte Girardin en janvier 2005 et M. François Baroin en février 2006, ont déclaré que le texte serait soumis au Parlement au cours de la législature. Les gouvernements successifs, émanant de majorités différentes, ont donc pris un engagement constant au nom de la France. Compte tenu de l'extrême sensibilité du sujet et à la lumière de l'expérience depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ne pas donner suite à cet engagement risquerait de susciter des situations conflictuelles et des événements difficiles à maîtriser.

M. Jean-Jack Queyranne a enfin rappelé que les juridictions nationales avaient été saisies de recours contre cette définition du corps électoral mais les avaient rejetées. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt *Py contre France* du 11 janvier 2005, a rejeté un recours motivé par l'atteinte au droit de suffrage en considérant que la situation locale particulière peut justifier la fixation d'une condition de résidence de dix ans. En l'absence d'obstacle juridique, la décision est donc politique.

**M. Christian Vanneste** a estimé que, alors que la finalité du droit est de s'opposer à la force, ce texte tend à satisfaire les revendications de personnes qui menacent de recourir à la violence, et donc à légitimer une position qui repose sur la force. Il a considéré que le projet de loi portait des atteintes graves aux principes fondamentaux du droit, d'une part, en privant certaines personnes du droit de vote pendant vingt ans et, d'autre part, en créant deux catégories de citoyens, dont l'une ne participe pas aux élections concernant l'avenir de la Nouvelle-Calédonie. Il a conclu qu'un « gel » du corps électoral pendant dix ans constituait déjà une dérogation très importante au droit commun.

**M. Thierry Mariani** s'est déclaré en accord avec MM. Pierre Frogier, Francis Delattre et Christian Vanneste. Rappelant que certains parlementaires se sont constamment opposés à cette conception restrictive du corps électoral, il a estimé que leur opposition ne saurait être regardée comme conjoncturelle. Il a annoncé qu'il voterait contre le projet de loi constitutionnelle, qui prive du droit de vote, de manière injustifiée, des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie depuis vingt ans. Il a enfin jugé paradoxale la position de ceux qui approuvent ce projet tout en prônant l'octroi du droit de vote aux étrangers pour les élections locales.

**M. Bruno Le Roux** a rappelé qu'en réponse aux inquiétudes des signataires de l'accord de Nouméa, le Président de la République leur a adressé un courrier en octobre 2006 leur confirmant que cette question délicate serait traitée avant la fin de son mandat en précisant même les dates d'examen du texte à l'Assemblée et au Sénat. Ce courrier ne fait pas référence à d'éventuels obstacles juridiques mais affirme une volonté de respecter l'esprit de l'accord de Nouméa. Il n'est pas pertinent de raisonner uniquement en termes juridiques sans prendre en compte l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, et notamment les évolutions depuis 1998 de ce territoire, où s'est affirmée la volonté de tous de vivre ensemble.

**M. Christian Paul** a souligné que la totale continuité de la position des autorités de l'État depuis 1998, qui s'est exprimée à différents moments dans les déclarations du Président de la République, des Premiers ministres et des majorités, est exceptionnelle. Revenir sur la parole de la France mettrait en danger l'application de l'accord de Nouméa et serait très mal ressenti, car cela pourrait être vu comme une forme de mépris colonial. Si la Nouvelle-Calédonie a vu sa vie politique évoluer depuis 1998, elle n'a pas connu de bouleversements

qui justifieraient un changement d'orientation. M. Christian Paul a enfin rappelé que la question de la Nouvelle-Calédonie avait déjà suscité par le passé des tensions à la veille d'une élection nationale, et que cette crise avait abouti aux événements d'Ouvéa.

**M. Pierre Frogier** a rappelé que le Président de la République, lorsqu'il avait reçu des délégations de représentants calédoniens en janvier 2002, s'était dit attaché au consensus, avait pris acte d'un désaccord entre le Rassemblement pour la Calédonie dans la République et le FLNKS et avait appelé à dissiper les malentendus. En juillet 2003, le Président avait également souhaité que les Calédoniens continuent le travail entrepris et trouvent une solution admise par tous.

**En réponse aux différents intervenants, M. Didier Quentin, rapporteur,** a apporté les éléments suivants :

— Il faut relever avec netteté que les débats métropolitains n'ont pas toujours la même résonance en Nouvelle-Calédonie et doivent être appréciés à l'aune des « nécessités locales », comme le montre l'exemple du débat sur les préférences locales en matière d'emploi inscrites dans l'accord de Nouméa et qui pourraient s'apparenter à une forme de discrimination positive.

— L'obligation de consultation du congrès de la Nouvelle-Calédonie inscrite dans l'article 77 de la Constitution ne portait que sur la loi organique de mise en œuvre de l'accord de Nouméa et ne peut, en aucune manière et sans méconnaître la hiérarchie des normes, s'appliquer à un projet de loi constitutionnelle, l'assemblée délibérante en question n'ayant aucune compétence dans ce domaine.

— La Nouvelle-Calédonie, n'étant pas une collectivité territoriale au sens du titre XII de la Constitution, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juillet 2003 relative à la loi organique sur le référendum local, doit, en tout état de cause, être écartée de l'application de la dernière phrase du second alinéa de l'article 39 de la Constitution qui dispose que les « *projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (...) sont soumis en premier lieu au Sénat* ».

— La divergence d'interprétation apparue entre corps électoral « glissant » et corps électoral « cristallisé » ne trouvant à s'appliquer qu'à partir des prochaines élections provinciales, qui doivent se tenir en mai 2009, la réunion du Congrès du Parlement à Versailles, dès lors que le présent projet de révision constitutionnelle est adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, pourra se tenir sans dommage dans l'intervalle.

— Les nombreuses auditions menées dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi constitutionnelle ont montré que nombre d'acteurs ont quelque peu évolué dans leurs positions sur l'avenir de l'archipel et que, le moment venu, un dialogue fructueux pourra être organisé. Le développement économique et la construction d'un destin partagé doivent rester les enjeux fondamentaux du processus engagé en 1998.

— Les acteurs des débats qui ont précédé l'adoption de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 se sont bornés à reprendre, sur la question du corps électoral restreint aux élections provinciales, les termes de l'accord de Nouméa dont on sait qu'ils pouvaient donner lieu à plusieurs interprétations, sans que soit abordée la question du caractère « glissant » ou « figé » dudit corps. Les rappels de ces débats ne peuvent donc fonder aucune des deux interprétations aujourd'hui en discussion.

— Pour un corps électoral total de 138 700 inscrits en 2006, la différence d'interprétation ne porte que sur moins de 1 000 électeurs pour les élections provinciales de 2009 et sur moins de 5 000 électeurs pour celles de 2014, ces chiffres correspondant aux personnes inscrites sur le tableau annexe respectivement en 2000 et entre 2000 et 2004.

— Le Président de la République, lors d'un entretien accordé le 24 juillet 2003 à Radio Rythme Bleu, lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, a clairement indiqué sa position à propos de la question du corps électoral restreint : « *D'abord, il y a des accords, ceux de Nouméa et qui doivent être respectés. Ensuite, je constate qu'au lendemain de la dernière réunion du comité des signataires, à Koné, il est apparu clairement – cela c'est aussi la sagesse de part et d'autre en Calédonie – qu'il ne fallait pas faire de ce problème, un problème d'affrontement. On ne résout jamais rien par la force, par la violence ou par la haine. On ne trouve des solutions que par le dialogue et le respect de l'autre. Et j'ai observé que ce n'était plus une question qui impliquait un affrontement et que cela impliquait en revanche un dialogue à la fois sur les principes et sur les modalités et je m'en réjouis. (...) J'ai eu l'occasion de dire que le problème matériellement ne se posait pas avant 2009. Et, j'ai indiqué que je prenais l'engagement d'avoir réglé ce problème, en concertation très étroite et en accord très étroit, avec l'ensemble des Calédoniens avant la fin de mon mandat.* » On peut regretter qu'à la suite de ces déclarations, une discussion réelle ne se soit pas engagée.

— Le règlement de la question doit fonder un renouveau du dialogue et non pas constituer une pomme de discorde.

*La Commission a ensuite rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 de M. Alain Bocquet.*

**M. Thierry Mariani** s'est étonné que les membres du groupe socialiste se soient prononcés en faveur d'un projet de loi constitutionnelle sur lequel ils avaient pourtant déposé une exception d'irrecevabilité et une question préalable.

*Puis la Commission est passée à l'examen de l'article unique du projet de loi constitutionnelle.*

**Article unique** (art. 77 de la Constitution) : *Définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie :*

Elle a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle présenté par le **rapporteur** et l'article unique ainsi modifié.

**Titre :**

Elle a *adopté* un amendement de coordination présenté par le **rapporteur**.

La Commission a ensuite *adopté* le projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

