

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

(77^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 22 novembre 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. Question européenne (p. 7307).

APPLICATION DES ACCORDS DE SCHENGEN

M. Robert Pandraud.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes.

M. Jacques Myard, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

M. Gérard Léonard, au nom de la commission des lois.

M. Marc Laffineau, au nom de la commission des affaires étrangères.

MM. Jean-Claude Lefort.

Pierre Lellouche.

Charles Josselin.

Jean-Jacques Hyest.

M. le ministre.

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD

MM. le ministre, Robert Pandraud, Pierre Lellouche, Pierre Mazeaud.

2. Déclaration de l'urgence d'une proposition de loi (p. 7321).

3. Organisation de la Cour de cassation. - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 7321).

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Raoul Béteille, rapporteur de la commission des lois.

QUESTION PRÉALABLE (p. 7324)

Question préalable de M. Michel : MM. Jean-Pierre Michel, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7327)

MM. André Gérin.

Philippe Bonnacarrère.

Jacques Floch.

M^{me} Ségolène Royal, M. le président.

M. Daniel Picotin.

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7332)

Article 1^{er} (p. 7332)

Amendements de suppression n° 4 de M. Mazeaud et n° 5 de M. Floch : MM. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; Jacques Floch, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption par scrutin.

L'article 1^{er} est supprimé.

L'amendement n° 6 de M. Michel n'a plus d'objet.

Article 2 (p. 7334)

Amendement de suppression n° 7 de M. Michel : MM. Jean-Pierre Michel, le rapporteur, le garde des sceaux, le président de la commission des lois. - Adoption.

L'article 2 est supprimé.

Les amendements n° 1 et 2 rectifié de la commission des lois n'ont plus d'objet.

Articles 3 et 4. - Rejet (p. 7335)

Article 5 (p. 7335)

Amendement de suppression n° 3 de la commission : M. le rapporteur. - Retrait.

M. le garde des sceaux.

Rejet de l'article 5.

Après l'article 5 (p. 7335)

Amendement n° 8 de M. Jean-Pierre Michel : M. le garde des sceaux.

Retrait du projet de loi de l'ordre du jour.

M. Philippe Bonnacarrère.

4. Fixation de l'ordre du jour (p. 7336).

5. Dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle (p. 7336).

6. Dépôt de propositions de loi organique (p. 7336).

7. Dépôt de propositions de loi (p. 7337).

8. Dépôt d'un rapport (p. 7338).

9. Dépôt de rapports d'information (p. 7338).

10. Dépôt d'un avis (p. 7338).

11. Ordre du jour (p. 7338).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

QUESTION EUROPÉENNE

Application des accords de Schengen

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la question de M. Robert Pandraud à M. le ministre délégué aux affaires européennes, relative à l'application des mesures prévues par les accords de Schengen.

Cette question, n° 510, est ainsi libellée :

« M. Robert Pandraud demande à M. le ministre délégué aux affaires européennes de lui indiquer, au lendemain de la réunion du comité exécutif Schengen, au sein duquel il représente la France, si les conditions posées pour l'entrée en application des mesures prévues par les accords de Schengen sont en voie d'être remplies : ainsi, d'une part, le système d'information Schengen, système informatisé, qui constitue, en quelque sorte, la pierre angulaire de l'édifice, est-il prêt à fonctionner avec des données réelles, et, d'autre part, quels progrès a-t-on pu enregistrer en ce qui concerne le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et la coopération européenne en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants ? »

Comme nous allons mettre en œuvre cet après-midi, pour la première fois, cette procédure, je crois utile de rappeler les modalités d'organisation qui ont été retenues par la conférence des présidents en application de l'article 134 du règlement.

La parole sera successivement donnée : à l'auteur de la question, au ministre concerné, à un représentant de la délégation pour l'Union européenne, à un représentant de la commission compétente - cet après-midi, il s'agit de la commission des lois - et à un représentant de la commission des affaires étrangères, enfin à un orateur désigné par chacun des groupes.

Il appartiendra au ministre d'intervenir à nouveau en fin de débat, s'il le souhaite.

Chacune des interventions, à l'exception, bien entendu, de celle du Gouvernement, est limitée à cinq minutes.

La parole est à M. Robert Pandraud, pour exposer sa question.

M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux affaires européennes, mes chers collègues, en premier lieu, je souhaiterais dire ma satisfaction de voir organisée pour la première fois dans cette assemblée une séance consacrée à une question orale ponctuelle sur l'Europe.

Se situant entre notre débat semestriel, parfois un peu trop généraliste et métaphysique, et la discussion des propositions de résolution qui constituent l'aspect plus technique de la construction européenne, ces questions orales sur l'Europe seront l'occasion d'améliorer notre information en abordant au fil des mois des aspects particuliers de la vie européenne. Aujourd'hui, ce sont les conditions de l'achèvement de la libre circulation des personnes. Ce seront peut-être demain les modalités de libéralisation du transport aérien ou d'autres questions encore.

Les conditions de la mise en application des accords de Schengen ont fait l'objet d'un examen attentif par la délégation, qui a constitué en 1993 une mission à cet effet. Nous sommes intervenus plusieurs fois à des moments où l'entrée en application des accords était présentée comme imminente.

Le comité exécutif Schengen, c'est-à-dire les ministres représentant les Etats parties aux accords, s'est réuni hier à Heidelberg. Il se réunira à nouveau, si mes informations sont bonnes, le 22 décembre prochain. L'objectif serait d'annoncer que toutes les conditions préalables à l'entrée en application de la convention Schengen sont remplies. Les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen devraient alors être abolis et laisser place aux procédures inscrites dans la convention : renforcement des contrôles aux frontières extérieures, application de règles communes relatives au franchissement de ces frontières extérieures, politique commune des visas, mise en œuvre enfin de la procédure commune de non-admission des personnes indésirables.

Or, et c'est là où est tout le problème, les procédures nouvelles liées à la suppression des contrôles aux frontières intérieures reposent sur le fonctionnement efficace du système d'information Schengen, le SIS. Peut-on considérer que celui-ci est parvenu à un perfectionnement tel que l'on puisse entrer de plain-pied dans la phase de suppression des contrôles aux frontières ? N'y aurait-il pas quelque précipitation à l'envisager ?

A la demande de la délégation, deux de ses membres, Mme Ameline et M. Myard, se sont rendus récemment à Strasbourg afin de s'assurer par eux-mêmes, - car il nous avait été dit beaucoup de choses et le contraire - du caractère opérationnel du SIS. Les observations et propositions que nous faisons à la suite de cette visite vous seront présentées tout à l'heure par M. Myard.

Pour ma part, au nom de la délégation que je préside, je souhaitais connaître la position du Gouvernement quant à une entrée en application imminente des accords de Schengen. Qu'en est-il du renforcement des contrôles aux frontières extérieures tant en France que chez nos partenaires ? Je souhaiterais également être informé de l'avancement des travaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire prévue par ces accords de Schengen et des développements intervenus dans l'élaboration de procédures conjointes de lutte contre le trafic des stupéfiants. (Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué aux affaires européennes.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je me réjouis à mon tour de l'innovation que représente cette séance, qui devrait être mensuelle, de questions sur l'actualité européenne, permettant au Gouvernement de répondre à des sujets d'actualité importants.

Une fois de plus, l'Assemblée innove, et cela contribuera à améliorer le contrôle par le Parlement national, et notamment par l'Assemblée, de la politique européenne du Gouvernement.

C'est une première. Nous allons donc roder cette procédure. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir rappelé que le temps de parole du Gouvernement n'était pas limité mais, dans cette intervention liminaire, pour répondre à la question telle qu'elle est posée par M. Pandraud, je serai relativement bref de manière à pouvoir répondre plus longuement à l'ensemble des orateurs.

Je ferai d'abord deux rappels.

D'abord, pour la convention de Schengen, on n'a employé ni la méthode, ni l'organisation des traités communautaires, des traités de Rome au traité de Maastricht en passant par l'Acte unique, mais méthode intergouvernementale pure, si je puis dire. Il y a des avantages : il n'y a pas de transfert de souveraineté ; les gouvernants contrôlent tout, à tout moment de la procédure, à la fois dans la préparation, dans la décision et dans l'exécution ; ni la Commission européenne, ni le Parlement européen, ni la Cour de justice des Communautés européennes n'ont à intervenir. En contrepartie, c'est plus long, plus complexe faute d'un organe commun permettant de définir l'intérêt commun, de préparer les décisions et de coordonner l'exécution, et je souhaite qu'à une autre occasion, nous en tirions les enseignements. Naturellement, tout se décide à l'unanimité, ce qui a des avantages, mais ce qui, en contrepartie, est lourd. Cela n'a pas été gênant tant que nous étions peu de partenaires mais cela pourrait le devenir.

Ma seconde remarque liminaire sera un rappel historique. Lorsque l'Assemblée nationale a été appelée à ratifier la convention de Schengen en 1991, c'est à la demande du RPR et de l'UDF, qui étaient alors dans l'opposition et dont j'avais l'honneur d'être l'un des porte-parole, qu'il a été décidé que la France ne se contenterait pas d'assurer un espace de liberté et de libre circulation entre les Etats concernés, mais veillerait à ce que cet espace soit aussi un espace de sécurité. Concrètement, cela voulait dire que ce qui, dans la convention, devait être des mesures d'accompagnement à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures deviendrait des conditions préalables à sa mise en vigueur.

Lorsque l'actuel gouvernement est entré en fonction, nous avons fait le point. Lors de la première réunion du comité exécutif de Schengen à laquelle j'ai participé en juin 1993, à Madrid, la proposition qui était sur la table était de faire entrer la convention en vigueur deux jours après, le 1^{er} juillet 1993. Après avoir pris connaissance de la totalité du dossier.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. ... et de l'avis de la délégation !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... et conformément à l'avis qu'avait émis votre délégation.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ah qu'il eût été préférable de ne pas signer !

M. Jean-Claude Lefort. C'est bien vrai !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... j'ai indiqué que la moitié des conditions préalables n'étaient pas réunies, ce qui nous a permis de travailler depuis leur réalisation.

Je rappelle quelles étaient ces conditions : la mise en place de contrôles effectifs renforcés aux frontières extérieures ; l'adoption d'un régime de visas communs avec la définition d'une liste commune des pays auxquels on demande un visa ; une politique commune en matière de demande d'asile et un partage des responsabilités pour le traitement de ces demandes ; la répartition des responsabilités en matière de contrôle des stupéfiants et la coordination de la répression en matière de trafic de stupéfiants ; l'aménagement des aéroports ; la mise en place d'un système d'information commun à tous les services consulaires et à tous les services policiers des pays considérés.

Après de longs efforts sur lesquels je ne reviens pas - j'ai déjà eu l'occasion d'en rendre compte à la délégation et aux commissions compétentes de votre assemblée - nous avons été amenés il y a un an, pendant la présidence française, à déclarer réunies les cinq premières de ces conditions et à constater que la dernière, le fonctionnement du système d'information de Schengen, n'était malheureusement pas remplie. Des difficultés d'ordre technique ont en fait retardé de plus d'un an la réunion des six conditions.

Grâce aux efforts accomplis depuis mai 1993, nous avons obtenu un renforcement important des garanties que nous considérons nécessaires. En matière de répression du trafic de drogue, par exemple, nous avons mis en place un groupe « stupéfiants » chargé d'examiner les problèmes communs et de faire des propositions aux services compétents.

M. Alain Bocquet. Avec la Hollande ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Nous avons renforcé les contrôles aux frontières extérieures notamment sur ce point particulier de l'importation illégale de stupéfiants. Nous avons mis en œuvre la procédure dite des livraisons surveillées dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite, à partir d'un manuel commun, et nous avons pris des mesures pour empêcher l'exportation illégale à partir du territoire des parties contractantes.

M. Alain Bocquet. De la Hollande ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Nous avons amélioré la coopération judiciaire, soit dans le cadre de la convention de Schengen, soit dans le cadre complémentaire de ce que l'on appelle le troisième pilier du traité d'Union européenne, le conseil « justice et affaires intérieures », de façon à améliorer l'entraide judiciaire pénale, en particulier en matière d'extradition, tout en veillant au respect des droits des justiciables.

De la même façon, la mise en place de la convention de Schengen permet d'améliorer la coopération judiciaire et la coopération policière en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Je note d'ailleurs qu'en 1994, d'après les chiffres qui nous ont été communiqués par le ministère de l'intérieur, à l'exception de la frontière franco-espagnole, le nombre d'irréguliers interpellés a baissé à toutes les frontières.

Dans le cadre de la convention de Schengen, les contrôles sont réalisés par les fonctionnaires des autorités nationales compétentes sous la responsabilité de chacun des Etats, mais en coordination entre eux. Les Etats membres peuvent procéder à l'échange direct d'informa-

tions pratiques et au détachement de fonctionnaires de liaison. L'Allemagne, la France et les Pays-Bas l'ont déjà fait.

Enfin, pour se préparer à l'application de cette convention, la France a adopté un système législatif et a même révisé sa Constitution...

M. Jean-Claude Lefort. Eh oui !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... afin que tous les bénéfices attendus de sa mise en vigueur profitent à notre pays, et je remercie la majorité d'avoir voté les textes nécessaires. Il s'agit notamment de la loi du 10 août 1993 relative aux contrôles d'identité, qui renforcera les contrôles dans les zones frontalières dans une bande de vingt kilomètres dès que la convention sera en application.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Eh oui ! Mais on a voté par anticipation !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Il s'agit, par ailleurs, de la loi du 24 août 1993 et de la loi du 30 décembre 1993 sur la maîtrise de l'immigration, qui exigent des Etats membres qu'ils sanctionnent pénalement l'aide à l'entrée illégale d'étrangers. Enfin, nous avons procédé le 25 novembre 1993, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel dont chacun garde le souvenir et qui aurait eu des conséquences pratiques absurdes, à une révision constitutionnelle qui permettra l'application de la convention en matière d'asile.

Où en sommes-nous donc après la réunion du comité exécutif qui s'est tenue hier, et à laquelle le président Pandraud vient de faire allusion ?

Nous avons constaté que les problèmes techniques qui avaient justifié la décision de report il y a un an sont maintenant en voie d'être surmontés. Je rappelle que ces problèmes sont complexes car il s'agit de mettre en commun dans un fichier informatisé tous les renseignements dont ont besoin les polices nationales et les organes consulaires pour appliquer la politique des visas et organiser la surveillance à l'entrée du territoire qui, désormais, est un territoire commun.

Pour l'immédiat, les données qui entreront dans ce fichier seront les suivantes : la liste des personnes jugées indésirables dans chacun des pays concernés, ce qui représente un million de données...

M. Jean-Claude Lefort. Seulement !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... celle des véhicules volés, celle des billets de banque volés avec leur numérotation, et, enfin, celle des armes à feu dérobées.

Dans un premier temps, nous chargerons le fichier central avec les données les plus importantes, c'est-à-dire celles relatives aux personnes.

Une fois cela fait, il s'agira de disposer d'un système qui permette une mise à jour instantanée de ce fichier central, qui comprendra dix millions de données, et d'assurer à tous ceux qui ont besoin des informations qu'il contient la possibilité d'y avoir accès immédiatement ou, pour le moins, très rapidement.

Quelles sont les autorités qui ont besoin de ces informations ? D'abord, les consuls des pays signataires de la convention de Schengen chargés de délivrer les visas, et ce partout dans le monde ; ensuite, les membres des polices des frontières ou des gendarmeries chargés de contrôler les frontières aériennes, maritimes, terrestres de ces mêmes Etats : ils auront besoin de vérifier que la personne se présentant avec un passeport et un visa ne figure pas, par exemple, dans le fichier des indésirables.

M. Alain Bocquet. Il faut faire des primaires pour les indésirables !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Cela veut dire que la France devra relier environ 15 000 terminaux au fichier central, le nombre étant comparable pour l'Allemagne. Au total, ce sont près de 30 000 à 40 000 points de contrôle qui devront être reliés au fichier central. J'ajoute que près d'une année aura été nécessaire pour résoudre un problème technique de logiciel informatique.

Cette phase d'expérimentation technique touche maintenant à sa fin. Et si, aujourd'hui, les garanties ne sont pas de 100 p. 100, elles sont au moins situées entre 98 et 99 p. 100.

M. Pierre Lellouche. Quel optimisme !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Dès lors, nous avons décidé de nous revoir dans un mois, soit le 22 décembre prochain, pour prendre ce jour-là une décision sur la date d'entrée en vigueur de la convention de Schengen et sur les modalités de sa mise en application.

J'ai proposé à nos partenaires - telle est la proposition qui est sur la table et qui donnera lieu à une décision le 22 décembre - une démarche que, pour simplifier l'exposé de ces questions techniques complexes, je comparerais avec le lancement d'un nouveau modèle d'Airbus. (« Ah ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Au fond, nous avons été retardés par la mise au point technique du moteur.

M. Alain Bocquet. C'est un planeur !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Aujourd'hui, le moteur tourne et il possède la poussée nécessaire.

M. Franck Borotra. Espérons au moins qu'il ne s'agit pas d'un moteur à explosions !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Donc, l'avion peut décoller !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Nous le constaterons officiellement le 22 décembre prochain.

Entre le 22 novembre, c'est-à-dire aujourd'hui, et le 22 décembre, nous achèverons les tests techniques de la machinerie informatique, donc du moteur.

A partir du 22 décembre, s'ouvrira, pour une période vraisemblablement de trois mois - la décision n'est pas encore prise, mais je vous fait part des éléments d'information dont je dispose -, une phase que je qualifierai de phase de préparation. Certes, c'est bien d'avoir un moteur qui fonctionne, mais encore faut-il s'assurer ensuite que l'avion peut décoller.

M. Franck Borotra. On peut aussi se passer du pilote ! (Sourires.)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Les ailes ont été oubliées, monsieur le ministre ! (Sourires.)

M. le ministre délégué aux affaires européennes. J'observe que la mise en œuvre de cette nouvelle procédure devant l'Assemblée nationale se fait dans une ambiance récréative, et je m'en réjouis. Je rappelle tout de même à Mmes et MM. les députés qu'il s'agit de problèmes graves. (Exclamations sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.) Je suis persuadé d'ailleurs que les orateurs suivants ne manqueront pas de le rappeler.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Certes !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Cela dit, on peut en parler sur un mode optimiste.

Nous allons entrer, disais-je, à partir du 22 décembre, dans une phase de préparation durant laquelle nous allons faire procéder aux derniers aménagements pratiques nécessaires dans un certain nombre d'aéroports. L'organisation internationale de l'aviation civile, l'IATA, a indiqué qu'entre le moment où serait notifiée la décision et l'application pratique un délai de quatre mois serait nécessaire.

Pendant ce temps, nous achèverons le chargement des données nécessaires - soit un million de fiches - pour faire fonctionner le fichier central ; nous renforcerons la coopération policière et judiciaire sur le terrain ; enfin, nous mettrons en place, à la demande de la France, un comité de suivi, dispositif que nos partenaires ont accepté après avoir été quelque peu réticents : selon la comparaison que j'utilise il s'agira des ingénieurs en vol qui seront dans le cockpit pendant la période d'essai, pour s'assurer que tout fonctionne dans des conditions satisfaisantes et proposer, si besoin était, les corrections nécessaires.

M. Pierre Lellouche. Y a-t-il un pilote dans l'avion ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Ensuite, au terme de cette phase de préparation d'environ trois mois, si tout va bien, nous allons, au printemps prochain,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Avoir le pilote !

M. Jean-Claude Lefort. Y a-t-il vraiment un pilote dans l'avion ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... atteindre une phase nouvelle : la mise en application effective de l'intégralité de la convention de Schengen, mais pour une période que je qualifierai de période initiale d'application...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Oh, là, là !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... et qui devrait également durer environ trois mois.

M. Paul Mercieca. On va chauffer le moteur !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Si le pilote fait grève, il faut le changer, le mettre à la retraite !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Cette période comportera quatre éléments importants. (« Ah, oui ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. le président. Mes chers collègues, un peu de calme.

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je dirai à certaines personnes éminentes qui siègent sur les bancs de la majorité que Schengen n'a pas un pilote, puisque ce sont sept pays...

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... qui appliqueront la convention. Nous avons donc sept pilotes puisqu'il s'agit d'un système intergouvernemental.

M. Franck Borotra. Avec sept pilotes, c'est sûr, on va se « crasher » !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Au sein de cet équipage - parlons plutôt d'équipage, car il ne s'agit pas de la traversée de l'Atlantique en solitaire -, j'ai l'honneur de représenter la France.

M. Pierre Lellouche. Nous ne sommes pas inquiets pour vous, monsieur le ministre, mais pour vos collègues ! (Sourires.)

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Et j'espère que, sur ces bancs, vous faites confiance aux pilotes.

M. Franck Borotra. Pas nécessairement aux six autres !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. La France propose, disais-je, que cette phase initiale d'application comporte quatre éléments.

Premièrement, le système d'information se mettra en place avec, pour la première fois, un fonctionnement en grandeur réelle et avec le raccordement de tous les terminaux extérieurs, soit plusieurs dizaines de milliers. Et voilà l'avion qui décolle !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Ah !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Cette fois-ci, il ne s'agit plus seulement du moteur.

M. Pierre Lellouche. C'est l'usine à gaz qui décolle !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Deuxièmement, grâce au fonctionnement du système d'information Schengen, s'organisera la délivrance commune des visas valables pour l'ensemble du territoire par les postes consulaires.

Troisièmement, la France demandera - et c'est un point important - que, durant cette période, le redéploiement ou la suppression des contrôles aux frontières intérieures soit laissée à la responsabilité des Etats membres...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, et M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Très bien !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... de façon que chacun puisse, sous sa propre responsabilité, en fonction des résultats obtenus, c'est-à-dire de la qualité de vol de l'avion, en tirer les conséquences pratiques qui s'imposeront.

Enfin, quatrièmement, nous poursuivrons les progrès techniques nécessaires à l'achèvement de l'expérience en vraie grandeur. Nous poursuivrons également, sous l'autorité du comité de suivi qui rendra compte directement aux ministres du comité exécutif de Schengen, l'amélioration et le renforcement de la coopération policière et judiciaire, notamment pour la lutte contre le trafic de drogue et pour réprimer l'immigration clandestine.

J'achèverai mon intervention par une dernière remarque. Comme souvent, la politique de la France sur ce dossier important a fait l'objet de procès d'intention, non pas tant par des membres de l'Assemblée nationale, où certes des avis différents peuvent s'exprimer, mais de la part de certains commentateurs. Certains nous soupçonnent d'arrière-pensées, dans un sens ou dans l'autre. Comme si, avec un enjeu aussi important et touchant aux libertés publiques, les arrière-pensées pouvaient prévaloir sur les décisions publiques et politiques, sur les traités, les lois et sur les réformes constitutionnelles, bref sur la politique officielle de la France !

La vérité, c'est que, dans cette partie de la politique européenne comme dans d'autres, le Gouvernement de la France fixe des principes et s'y tient. Et le principe qui nous a guidés sur ce dossier comme sur d'autres, c'est de faire coïncider l'intérêt national et l'intérêt européen. Nous sommes têtus, nous tenons à ce principe et nous allons réussir. Et dans ce cas, notre réussite sera à la fois celle de la France et celle de l'Europe !

Que s'est-il passé pour conclure la négociation du cycle de l'Uruguay ? Certes, un accord aurait pu être conclu sans que la France élève la voix. Mais, dès lors, il aurait été passé au détriment non seulement de nos intérêts nationaux, mais aussi de ceux de l'Union européenne.

Que s'est-il passé - et nous en reparlerons dans quelques jours ici même - lors de la négociation du traité d'adhésion de l'Autriche et des pays scandinaves ? Certes, un accord aurait pu être conclu sans que la France élève la voix. Mais, dès lors, il aurait été passé au détriment de l'acquis communautaire et naturellement de nos intérêts nationaux.

Il en va de même pour Schengen. Si la France n'avait pas élevé la voix en juin 1993 - et elle était assez seule à ce moment-là -, il aurait certes été possible de mettre en œuvre Schengen. Mais, dès lors, cet espace de plus grande liberté aurait été un espace de moindre sécurité. Et cela, le Gouvernement ne pouvait pas l'accepter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Jean-Yves Le Déaut. Reculade !

M. le président. La parole est à M. Jacques Myard, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

M. Jacques Myard, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les objectifs définis aujourd'hui par l'accord de Schengen et sa convention d'application sont poursuivis par neuf Etats membres auxquels s'associera prochainement l'Autriche qui, dans l'attente de son intégration dans l'Union européenne, a un statut d'observateur depuis juin 1994.

Toutefois, la mise en application dont il est à présent question concernerait seulement sept des Etats parties, l'Italie et la Grèce restant pour l'instant à l'extérieur de l'espace Schengen.

Je rappellerai à M. le ministre que lorsque la délégation avait examiné, fin 1993 et début 1994, si les conditions préalables à l'application de la convention de Schengen étaient remplies, elle avait constaté, avec lui, que l'une des conditions relatives au système d'information Schengen ne pouvait être considéré comme remplie et justifiait le report de la mise en application de la convention jusqu'à ce que le système soit opérationnel.

A la demande du président Pandraud et de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, ma collègue Nicole Ameline et moi-même, nous nous sommes rendus, le 4 novembre dernier, au siège du SIS - système d'information Schengen - installé à Strasbourg, afin de vérifier le caractère opérationnel du système. Nous avons été, monsieur le ministre, très bien reçus - et je tiens à en remercier ici les fonctionnaires de la police nationale.

Je tiens également à souligner la qualité des installations réalisées à Strasbourg. Nous pouvons en être légitimement fiers.

M. Jean-Yves Le Déaut. Ça marche !

M. Jacques Myard, au nom de la délégation pour l'Union européenne. Pas tout à fait !

Nous avons constaté, en premier lieu, que de réels progrès avaient été réalisés ; c'est indéniable. Nous avons assisté à la réalisation de tests globaux, destinés à éprouver la capacité d'échange de données entre les Etats reliés au SIS, et avons pu observer que les essais effectués traduisent une véritable montée en puissance du système.

Ainsi, l'échange de données - pour l'instant fictives, certes - entre le système central et les six pays pays reliés s'effectue à une vitesse et dans des conditions proches de celles qui seront exigées dans le cadre d'un fonctionnement normal.

Toutefois, il nous a paru que des incertitudes demeuraient. Ainsi, l'un des logiciels utilisés, qui est une pièce fondamentale du système Schengen, devait faire l'objet d'améliorations ; celles-ci sont actuellement en cours.

Par ailleurs, les données réelles qui doivent être fournies par les Etats membres pour alimenter le système d'information doivent faire l'objet du chargement. Le processus, sans être particulièrement complexe, nécessite cependant un certain temps - les responsables l'évaluent à un mois - si l'on veut intégrer l'ensemble des données détenues par chacun des Etats dans les différentes catégories énumérées par la convention d'application : il s'agit, par exemple, de la liste des personnes recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition, de celle des personnes indésirables, de celle des personnes disparues ou devant faire l'objet d'une surveillance discrète ; de la liste d'objets recherchés tels que des véhicules ou des armes à feu.

Le chargement de ces données ne pose pas de difficultés particulières. Toutefois, il est difficile d'annoncer à quelle date il sera achevé. En effet, certaines de ces données ne sont pas encore collectées dans leur ensemble et certaines ne peuvent entrer dans le SIS que dans la mesure où une procédure parallèle a été enclenchée : c'est le cas en matière d'extradition où le magistrat instructeur et le ministère de la justice doivent avoir engagé la procédure. Les services de police sont donc ici subordonnés aux services de la justice, qui sont les initiateurs de l'envoi des données.

Les vérifications relatives à l'état de la procédure devront donc être opérées pour l'ensemble des personnes concernées. Il semble donc difficile, ne serait-ce que pour cette raison, de précipiter le déroulement de la phase de chargement.

Par ailleurs, certains Etats membres semblent émettre le souhait d'opérer un chargement partiel en se contentant des données disponibles qui peuvent être intégrées dans un bref délai, afin de pouvoir déclarer le SIS opérationnel à très court terme. La délégation ne peut que désapprouver une telle démarche, qui risque de porter tort au crédit du système et paraît en contradiction avec les objectifs d'efficacité et de sécurité défendus par la convention.

La délégation est donc convaincue que le Gouvernement doit se montrer particulièrement vigilant sur ce point, en obtenant en premier lieu l'accord des représentants des Etats parties sur le caractère exhaustif du chargement. Il ne paraît pas acceptable de déclarer le SIS opérationnel et de suspendre les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen en l'absence d'un chargement complet du système.

Il paraît légitime de considérer que l'on se trouve à présent, en ce qui concerne le caractère opérationnel du SIS, très proche du but. La délégation est cependant convaincue qu'il convient une fois de plus de se refuser à tout effet d'annonce, jusqu'à ce que soient clarifiés les problèmes d'ordre technique et politique que je viens d'évoquer. Toutefois, ceux-ci ne paraissent pas insurmontables.

La délégation est parvenue à la conclusion qu'il serait en même temps extrêmement souhaitable de prévoir une mise en œuvre prochaine du SIS, afin de pouvoir bénéficier, dès que possible, des nouveaux moyens que représente cet outil. C'est pourquoi il nous semble nécessaire

d'élaborer une procédure permettant de voir le système fonctionner en grandeur réelle et de le mettre à la disposition des usagers, c'est-à-dire les autorités, sans renoncer dans un premier temps à la garantie que constitue encore à l'heure actuelle la possibilité de contrôle aux frontières intérieures. Je rappelle que 64 p. 100 des non-admissions sur le territoire français sont encore effectués aux frontières intérieures.

J'ajoute à titre personnel, monsieur le ministre, que si je suis comme vous favorable à une phase probatoire, il me semble néanmoins que, en prévoyant la suppression totale des contrôles intérieurs, le système Schengen est vicié en lui-même. L'expérience montrera qu'il faudra modifier la convention de Schengen et maintenir coûte que coûte les contrôles internes...

M. Jean-Yves Le Déaut. Un nouveau Chirac !

M. Jacques Myard, *au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.* ... qui constituent un deuxième filtre. Il ne faut pas confondre liberté de circulation et absence de contrôle. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Léonard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après plusieurs mois de travaux préparatoires et plusieurs reports, les ministres des affaires européennes viennent de se réunir à Heidelberg, sous la présidence allemande, pour décider de l'application de la convention de Schengen. Signée par neuf Etats européens, cette convention doit permettre la suppression des contrôles des voyageurs aux frontières intérieures et leur transfert aux frontières extérieures. L'accord prévoit aussi d'uniformiser les politiques en matière de visas et de développer une collaboration entre les différentes polices, pour lutter contre l'immigration clandestine, le trafic de stupéfiants et la criminalité.

Cet accord est assorti de mesures compensatoires devant être réalisées préalablement à l'ouverture des frontières, ce qui constitue une démarche positive car le besoin de sécurité est pris en compte avec réalisme.

De quoi s'agit-il ?

Essentiellement du renforcement des contrôles effectifs aux frontières extérieures, de la lutte harmonisée contre le trafic de stupéfiants et de la réalisation du réseau informatique, le système d'information de Schengen.

Où en sommes-nous aujourd'hui concernant ces trois conditions ?

S'agissant des contrôles aux frontières extérieures, il est indispensable que ceux-ci soient rendus plus efficaces, et surtout plus homogènes, dans les neuf pays avant de penser à lever les contrôles aux frontières communes.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois.* Tout à fait !

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois.* Cet objectif est-il atteint ?

C'est certainement là le point le plus délicat de la convention de Schengen. Nul n'ignore que l'étanchéité totale des milliers de kilomètres de frontières externes, terrestres et maritimes, de l'espace Schengen est strictement impossible à assurer. En revanche, les contrôles fixes des points de passage et les contrôles aléatoires dans les

zones frontalières doivent être suffisamment denses et efficaces pour assurer partout un niveau de dissuasion acceptable.

Ce dispositif de base doit être assorti de mesures complémentaires : contrôles d'identité à l'intérieur du territoire, accord pour faire réadmettre les étrangers en situation irrégulière par leur pays de provenance, coopération sur les lieux de contrôle entre fonctionnaires européens.

La question des frontières externes est incontestablement le point sur lequel il faut être le plus ferme. Nos voisins sont-ils assez rigoureux en ce domaine ?

M. René Carpentier. Non !

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois.* Les services de police constatent depuis plusieurs mois une augmentation très sensible de la pression migratoire aux frontières avec nos partenaires européens. On peut dès lors se demander ce qui se passerait si les contrôles étaient levés.

M. Alain Bocquet. Ils sont levés !

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois.* En ce qui concerne la lutte contre le trafic de stupéfiants, l'objectif visé est double. Il faut, d'une part, empêcher la drogue dans l'espace Schengen en renforçant la surveillance des frontières extérieures...

M. Alain Bocquet. La Hollande !

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois.* ... et, d'autre part, l'empêcher de circuler d'un pays à l'autre au sein de cet espace à cause de frontières non contrôlées. Le moyen de l'atteindre est essentiellement un resserrement des liens entre les services de police et de douane. Bien des progrès ont été accomplis et des fonctionnaires des différents pays travaillent maintenant ensemble quotidiennement.

Mais des divergences philosophiques dans le domaine des législations nationales et des politiques pénales marquent les limites de cette collaboration. Peut-on admettre l'existence de zones de tolérance à nos portes ? Quelle crédibilité peut avoir notre législation nationale s'il est possible d'aller en toute impunité faire son marché de la drogue de l'autre côté de nos frontières ?

M. Pierre Lellouche. Très bien !

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois.* Pouvons-nous considérer que les conditions préalables relatives aux stupéfiants sont aujourd'hui véritablement remplies ?

M. Alain Bocquet. Non !

M. Gérard Léonard, *au nom de la commission des lois.* Quant au système d'information de Schengen, l'idée de base est excellente et saluée par tous les praticiens. Malheureusement, la mise au point technique et juridique du SIS s'est révélée infiniment plus complexe que prévu initialement.

Pour que le SIS soit vraiment opérationnel, il faut d'abord un système qui fonctionne techniquement, ensuite des stocks de données nationales dans chacune des rubriques prévues par la convention, enfin l'installation d'un nombre de terminaux suffisant dans les neuf pays pour que le SIS puisse être effectivement consulté. Aujourd'hui, on peut considérer que l'unité centrale installée à Strasbourg fonctionne de manière satisfaisante. Il y a cependant beaucoup d'incertitudes sur la possibilité de faire fonctionner cette unité avec les neuf centres nationaux. Par ailleurs, la France a prévu de s'équiper largement en terminaux. En est-il de même dans les autres pays ?

Mais, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, pour vérifier que le SIS marche il faut le faire fonctionner en conditions réelles, y compris avec ses effets juridiques. Il faut donc que la convention s'applique. Si l'on constate à ce moment-là que le système est défectueux, que pourra faire le gouvernement français ? La réponse à cette question est, à mes yeux, fondamentale dans la mesure où le SIS est véritablement la pierre angulaire du dispositif de Schengen.

Vous nous avez donné à l'instant des précisions qui se veulent rassurantes.

M. Alain Bocquet. Oh !

M. Gérard Léonard, au nom de la commission des lois. Pour autant, je pense qu'on doit les apprécier au regard de la réponse que M. le ministre de l'intérieur a donné à une question que je lui ai posée lors des questions d'actualité, le 2 novembre : « Troisièmement, il est bien évident que, pour nous, l'application de la convention de Schengen, application à laquelle nous sommes prêts, suppose qu'au préalable la situation soit normalisée entre les Pays-Bas et la France et que les autorités hollandaises révisent leur position. »

C'est pourquoi je ne crois pas que vos explications soient en mesure d'apaiser totalement nos inquiétudes, qui étaient jusqu'à présent celles du gouvernement français et qui justifiaient ses légitimes réserves. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Marc Laffineur, au nom de la commission des affaires étrangères.

M. Marc Laffineur, au nom de la commission des affaires étrangères. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette nouvelle procédure de questions confère à la politique européenne la place qu'elle mérite dans le débat parlementaire. Le thème inaugural de cette procédure – le suivi de la convention de Schengen – ne pouvait être mieux choisi du point de vue de la commission des affaires étrangères.

Notre débat est en outre d'actualité puisque le comité exécutif Schengen s'est réuni le 21 novembre et que l'entrée en vigueur de la convention est annoncée pour le 28 mars 1995. A l'issue de cette réunion, vous avez estimé, monsieur le ministre, qu'il y aurait non pas un big bang mais une levée progressive des contrôles aux frontières intérieures, la levée complète n'intervenant que le 1^{er} juillet 1995 ; cette décision paraît sage.

Lors de l'examen des projets de loi d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les membres de la commission ont souligné les risques que présente l'application de la convention et souhaité que le Gouvernement contrôle scrupuleusement que tous les Etats remplissent toutes les conditions préalables essentielles à l'entrée en vigueur. Ces dernières sont au nombre de trois : le caractère opérationnel du SIS, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et des garanties dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie.

S'agissant de la première condition, le contrôle de son efficacité ne pose pas de difficultés ; un système informatique fonctionne ou ne fonctionne pas. Toute défaillance justifie que l'entrée en vigueur de la convention soit différée et, depuis le fiasco constaté l'année dernière, de grands progrès ont été réalisés.

Votre décision d'une levée progressive des contrôles répond au souci de ménager une période probatoire.

Les deux autres conditions sont d'une appréciation plus délicate. On ne peut attendre que les contrôles aux frontières extérieures soient efficaces à 100 p. 100 ni que le trafic de drogue ait été anéanti.

M. Jacques Myard. Bien sûr !

M. Marc Laffineur, au nom de la commission des affaires étrangères. Il s'agit donc d'évaluer les progrès qui ont pu être réalisés, tout en sachant que l'on n'atteindra jamais le zéro défaut.

Il appartient à l'exécutif d'apprécier si ces progrès sont suffisants. Nous lui faisons d'autant plus confiance qu'il a su, dans un passé récent, s'opposer au souhait, formulé par certains de nos partenaires, d'une entrée en vigueur précipitée.

Grâce à l'action du ministre délégué aux affaires européennes, une approche plus pragmatique a prévalu.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Marc Laffineur, au nom de la commission des affaires étrangères. Le processus Schengen est désormais mieux contrôlé par les responsables de la sécurité nationale alors qu'on avait eu tendance, dans le passé, à le confier quasi exclusivement aux diplomates.

Mais il est évident que notre décision n'est pas seulement une affaire d'appréciation technique concentrée sur les conditions que j'ai énoncées.

En premier lieu, nous sommes liés par notre approbation de cette convention. Celle-ci a été approuvée à une très large majorité. Nos partenaires ne comprendraient pas un nouveau refus s'il n'était justifié par de très sérieux arguments techniques. Ils en tireraient la conclusion que la France remet en cause l'esprit général de la convention, ce qui n'est pas le cas.

M. Pierre Mazeaud. Nous ne le remettons pas en cause ! Les conditions ne sont pas remplies !

M. Marc Laffineur, au nom de la commission des affaires étrangères. En second lieu, l'entrée en vigueur de la convention permettra de déployer de nouveaux moyens susceptibles de compenser les effets de la suppression des contrôles aux postes fixes. Depuis plusieurs années, nous avons voté des dispositions dont l'entrée en vigueur est subordonnée à celle de la convention.

Enfin, la convention ainsi que le traité sur l'Union européenne nous autorisent à demander des comptes aux autres Etats, spécialement à ceux qui ont la charge principale de surveiller les frontières extérieures. Le contrôle des flux migratoires, la lutte contre les trafics de drogue, la politique de la ville sont désormais des questions d'intérêt commun. Une fois que la France aura supprimé ses contrôles aux frontières intérieures, elle sera d'autant plus fondée à exercer son droit de regard.

Ainsi, l'entrée en vigueur de la convention sera l'occasion de changer de braquet, non pour nous mettre en roue libre mais pour intensifier nos efforts. A ce propos, alors que la commission des affaires étrangères va bientôt examiner le projet d'élargissement de l'Union européenne, pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, quelles sont les conceptions des quatre pays sur le troisième pilier et sur la libre circulation des personnes, et quelle est leur appréciation sur Schengen ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Pour le groupe communiste, la parole est à M. Jean-Claude Lefort.

M. Jean-Claude Lefort. Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous souscrivons à des coopérations entre tous les pays du continent européen, mais avec l'objectif

de favoriser le progrès dans chacun d'eux. Or, avec les accords de Schengen - nous l'avions souligné dès leur adoption en juin 1993 - nous sommes dans une autre logique où le demandeur de droit d'asile n'est plus sérieusement protégé, tandis que, au nom de la libre circulation des personnes, un trafiquant de drogue, par exemple, est libre d'aller et venir.

Je rappelle, avant d'en venir à la question posée par M. Pandraud, que l'application de ces accords a nécessité la modification de la Constitution. Désormais, le droit d'asile inscrit dans le préambule de la Constitution, de 1946, selon lequel « tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » est bel et bien remis en cause. Notre Constitution a été modifiée sur un de ces aspects essentiels, fondamentaux, en raison des accords de Schengen. Certes, je suis l'un de ceux qui se félicitent que ces accords ne s'appliquent toujours pas, alors que notre Constitution a été modifiée à cause d'eux. Mais la décision prise hier par les ministres des neuf pays signataires de ces accords visant à reporter leur application ne doit pas faire illusion. Il est temps, en effet, de mettre fin à cette sorte de double jeu qui caractérise l'attitude de certains, qui approuvent toutes les décisions européennes mais cherchent à donner une explication technique relative au système informatique de Schengen pour expliquer le report de leur application.

Mes chers collègues, nous ne sommes pas des informaticiens, nous sommes des élus de la nation. La question non pas technique mais politique qui est posée est celle de la liberté pour nos concitoyens et pour notre pays. La position du Gouvernement français est également politique et je tiens à le dénoncer avec force, car c'est après les élections présidentielles que le mauvais coup, dans ce domaine comme dans d'autres, est prévu. Vous avez peur de dire aux Français que la suppression totale des contrôles aux frontières intérieures des États signataires ne peut que favoriser l'augmentation des trafics en tout genre, en particulier du pire d'entre eux, et j'en reviens à la question de M. Pandraud. La législation hollandaise, par exemple, qui autorise, contrairement à la convention de l'ONU que ce pays a pourtant signée, la production de substances psychotropes fait que ce pays est devenu un véritable supermarché de la drogue sur notre continent.

M. Pierre Lellouche. C'est vrai !

M. Jean-Claude Lefort. La production de cannabis sous serre est la sixième production de ce pays et ses ports servent de plaque tournante aux trafics internationaux.

M. Alain Bocquet et M. Pierre Lellouche. C'est vrai !

M. Jean-Claude Lefort. On pourrait citer d'autres exemples montrant que, si l'on supprime les contrôles entre des pays ayant des législations différentes dans le domaine de la drogue, le risque est que le pays qui ne combat pas réellement la drogue impose sa législation et ses pratiques aux autres.

Monsieur le ministre, messieurs les partisans des accords de Schengen, pourquoi ne dites-vous pas aux Français que plus de 50 p. 100 des saisies de stupéfiants se font aux frontières et que le rôle des services des douanes reste plus que jamais indispensable ?

M. Alain Bocquet. Très bien !

M. Jean-Claude Lefort. Certes, un meilleur contrôle aux frontières ne saurait apporter une réponse totale au problème de la drogue. Il faut une politique qui s'attaque à l'offre et à la demande, une politique de santé et de prévention, qui ne soit pas fondée sur des petits boulots, de petits salaires, le seul petit avenir de notre jeunesse. Il

faut une société qui ait d'autres valeurs et d'autres finalités que l'argent-roi. Mais il faut s'attaquer à tous les maillons de la chaîne de ce fléau, et l'une des armes est la répression du trafic international de la drogue. Le juge Falcone, avant sa mort, avait indiqué de manière prémonitrice : « La chance de la Mafia, c'est la création de l'Europe, l'abolition des frontières économiques. »

Bref, entre la conception des communistes pour la construction d'une Europe de la démocratie et de la coopération, et celle qui a été réalisée aujourd'hui, l'opposition est connue et on la retrouve aujourd'hui dans ce débat.

Après la décision prise hier par les ministres européens, je poserai une question précise. Que compte faire la France, compte tenu des accords de Schengen, pour combattre le trafic de drogue qui sévit sur notre continent, aux portes mêmes de notre pays, et qui nous touche de plein fouet ? La responsabilité du Gouvernement suppose des initiatives nationales et internationales. Quelles initiatives comptez-vous prendre en ces domaines ?

De plus, afin d'éclairer les Français sur les raisons politiques des décisions prises hier, êtes-vous prêt, monsieur le ministre, à affronter un débat contradictoire à la télévision sur ce sujet si grave pour notre pays, pour notre jeunesse et notre société ?

J'espère que, contrairement à votre habitude, l'échappatoire ne sera pas votre seule manière de répondre aux questions de notre groupe.

M. Pierre Mazeaud. Ça n'est pas bien, de dire ça !

M. Jean-Claude Lefort. Vous éprouvez de plus en plus de difficultés pour justifier l'Europe que vous construisez, car la vanter est désormais hors de votre portée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. Pour le groupe RPR, la parole est à M. Pierre Lellouche.

M. Pierre Lellouche. Permettez-moi, monsieur le président, de vous remercier, ainsi que M. Pandraud, d'avoir choisi les accords de Schengen comme premier thème de ces séances d'actualité européenne. En effet, les accords de Schengen sont pleins d'enseignements, pour qui veut bien les regarder, sur la façon dont on peut, la main sur le cœur et au nom des plus belles intentions, rater l'Europe et se tromper, sur la façon dont on peut donner de mauvaises réponses à de vraies questions et, de ce fait, rendre le plus mauvais service aussi bien aux intérêts de la nation qu'à ceux de l'Europe.

J'ai préparé sur les accords de Schengen un texte assez complet que je soumettrai à mes collègues ainsi qu'au Bureau de l'Assemblée. Je m'efforcerai de le résumer à coups de serpe, très rapidement.

Il convient d'abord de rappeler que la convention de Schengen a déjà dix ans d'existence. Elle a été inventée au sommet de Fontainebleau, en 1984, a fait l'objet d'une série d'accords successifs, d'une révision constitutionnelle en novembre 1993, et elle n'est toujours pas appliquée aujourd'hui. De report en report, nous en sommes aujourd'hui à parler de mars 1995. La vraie question, c'est : pourquoi ?

M. Jean-Claude Lefort. Pour les présidentielles !

M. Pierre Lellouche. Y aurait-il donc une malédiction de Schengen ?

M. Jean-Claude Lefort. C'est invendable !

M. Pierre Lellouche. La faute en incomberait-elle à la France ? J'ai entendu le président Delors dire à Vienne, que c'était à cause de la France que cette convention

n'était pas appliquée. C'est la faute à Pasqua ? A pas de chance ? Aux informaticiens ? Ne s'agit-il pas plutôt de quelque chose de mal conçu, pas assez étudié, qui est peut-être déjà dépassé par l'Histoire ?

Je vois à cet échec et à ces reports deux explications fondamentales. D'abord, cette convention a été conçue dans une logique interne de construction européenne. De même que la liberté de circulation des marchandises et le grand marché allaient établir la liberté du commerce, de même que le système monétaire européen renfermait la promesse d'une monnaie unique, Schengen allait promettre un espace unique pour tous les citoyens européens. L'ennui, c'est que les auteurs de la convention, en 1985, n'avaient pas prévu la chute du mur de Berlin et la chute du communisme, avec des vagues migratoires qui se chiffrent à plusieurs millions de personnes et affectent la République fédérale d'Allemagne. L'ennui, c'est que, bien que la France ait déjà été touchée par le phénomène, on a très largement sous-estimé la révolution démographique mondiale qui est en train de se produire. Sachez que, d'ici à 2025, alors même que le taux de fécondité en Europe est de 40 p. 100 inférieur au taux de renouvellement des générations – c'est-à-dire que l'Europe est en train de se suicider lentement, faute de se reproduire –, l'Afrique, toute proche de nous, a un taux de croissance démographique de l'ordre de 4 p. 100, si bien que la population de ce seul continent sera multipliée par trois d'ici à 2025 et que le nombre de jeunes de quinze à vingt-cinq ans à la recherche d'un emploi y sera à cette date de 480 millions. Si un sur dix de ces jeunes tentant sa chance en Europe du Nord, nous aurons une masse d'immigration potentielle de 30 à 50 millions de personnes. Et l'on nous explique que le problème de Schengen est d'ordre informatique ! En vérité, nous sommes confrontés à une révolution démographique qui pose un problème existentiel gravissime pour l'avenir de notre continent.

Seconde sous-estimation : la grande criminalité internationale. En 1984, celle-ci n'était alors pas considérée comme un très grand problème. Aujourd'hui même se tient à Naples, en présence du secrétaire général des Nations unies, une conférence réunissant cent quarante pays. Cela montre que la criminalité internationale, notamment la drogue, est devenue le problème numéro un, qui met en jeu 500 milliards de dollars par an et qui affecte les pays producteurs aussi bien que les pays importateurs et consommateurs de drogue.

Là encore, le meilleur système est-il celui de la convention de Schengen ? Le principe retenu, d'ailleurs au nom d'une idée tout à fait louable, consiste à déplacer la frontière intérieure sur une frontière extérieure. Autrement dit, on va remettre les clés du territoire national à quelqu'un d'autre, qui sera ensuite chargé de contrôler les entrées des personnes. L'idée est généreuse, mais cela peut-il fonctionner ?

Permettez-moi de prendre un exemple simple : quand vous arrivez aux États-Unis par New York, vous accomplissez dans cette ville les procédures d'immigration et vous vous rendez ensuite à Detroit ou à Los Angeles librement, au même titre qu'un citoyen américain ; par contre, la personne qui entre en Europe par Athènes ou Amsterdam peut se rendre ensuite dans des pays dont les législations en matière d'immigration, de nationalité, de pénalisation ou de dépenalisation de la drogue, sont radicalement différentes.

M. Bernard Pons. Il a raison !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il ne fallait pas voter cela !

M. Pierre Lellouche. Nous connaissons tous les ravages dus au trafic de la drogue dans le nord de la France : de jeunes Français vont chaque week-end faire leur shopping à Amsterdam, où la pilule d'ecstasy est à moins de cinquante francs !

M. Paul Mercleca. C'est vrai !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il n'y avait qu'à ne pas voter en faveur d'un tel système !

M. Pierre Lellouche. Nous savons tous qu'il est parfaitement illusoire de prétendre contrôler l'immigration clandestine quand, à Berlin, par exemple, la priorité en matière d'immigration concerne la Roumanie et la Pologne alors qu'en France ou en Italie la priorité est tout à fait différente !

Nous savons tous que les politiques qui sont menées en Grèce, en Italie ou en Espagne n'ont rien à voir avec la nôtre !

De grâce, cessons de nous interroger sur les compétences informatiques de nos informaticiens ! Parlons de choses sérieuses !

M. Jean-Claude Lefort. De choses politiques !

M. Pierre Lellouche. Je ferai au Gouvernement une proposition, en toute amitié car je connais trop votre position, monsieur Lamassoure, et celle de M. Pasqua : ou bien le Gouvernement est satisfait de la convention de Schengen et des progrès réalisés dans l'application des critères d'octobre 1992 et, dans ce cas, il lui faut appliquer la convention à ses risques et périls...

M. Paul Mercleca. Au péril de la France !

M. Pierre Lellouche. ... mais votre phase de contrôles en plein vol, monsieur le ministre, paraît alors peu convaincante ; ou bien ayons le courage de dire que le dispositif de Schengen doit être remis à plat, notamment sur quatre points capitaux.

Premièrement, ne serait-il pas nécessaire d'aboutir avec nos partenaires à un accord global sur les politiques d'immigration des États signataires, y compris par l'adoption de quotas et de codes de la nationalité identiques ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Oh ! la la ! Ce n'est pas possible !

M. Pierre Lellouche. Cette condition est à mon avis indispensable.

Deuxièmement, ne faudrait-il pas envisager la création de forces de polices des frontières mixtes pour les frontières extérieures ?

M. Jean-Jacques Hyest. Vous allez vers une fédération !

M. Pierre Lellouche. Troisièmement, ne serait-il pas nécessaire d'imaginer une politique identique de lutte contre l'immigration clandestine, qui soit couplée, comme cela serait souhaitable, avec une clause de contrôle de l'immigration par les pays bénéficiaires d'un accord d'association à l'origine des flux migratoires ?

M. Jean-Yves Le Déaut. C'est déjà fait !

M. Pierre Lellouche. Non, ce n'est pas déjà fait !

Quatrièmement, ne serait-il pas également nécessaire de prévoir un accord global sur les politiques de lutte contre les stupéfiants, qui éliminerait les différences scandaleuses entre les politiques suivies par un certain nombre d'États ?

De grâce, redescendons des cimes idéologiques ! Evitons de refaire ce qui a été fait pour la monnaie unique dans le traité de Maastricht ! Adoptons des calendriers et

des critères réalistes ! Plutôt que de parler d'objectifs qui ne rendent pas service à l'Europe, faisons en sorte d'harmoniser concrètement les politiques de nationalité, de lutte contre l'immigration, de lutte contre la drogue. Dans ces conditions, peut-être un jour aurez-vous un véritable accord de Schengen ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Sécuritaire !

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Charles Josselin.

M. Charles Josselin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour m'être battu longuement pour vaincre l'indifférence de cette assemblée vis-à-vis de l'Europe,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il ne s'agit pas d'indifférence : nous nous opposons !

M. Charles Josselin. ... je ne peux que me féliciter de l'occasion qui lui est enfin donnée de s'y intéresser mieux au travers de la nouvelle procédure des questions d'actualité européennes.

Le groupe socialiste se félicite avec moi de cette meilleure implication du Parlement national dans cette construction européenne si difficile, si complexe, si contraignante et qui, pourtant, devrait être stimulante pour les parlementaires que nous sommes.

J'espère que cela nous permettra de mieux connaître ce monde, aride parfois, et, surtout, les efforts accomplis par les conseils, les gouvernements, le Parlement européen, la Commission pour relever les défis sociaux, économiques, diplomatiques, et militaires demain, que nous lancent l'actualité et l'Europe en devenir.

Le Gouvernement est partie prenante au Conseil européen. Il est constitutionnellement responsable devant nous et il est de notre responsabilité de lui demander des comptes sur ce qu'il fait aussi sur le plan européen, de lui adresser parfois nos encouragements et, si nécessaire, nos critiques. La présente séance nous en donne l'occasion.

L'actualité des prochains jours, l'échéance européenne du moment appelaient-elles une discussion sur Schengen ? Contrairement à notre collègue Lellouche, je pense - sans vouloir faire trop de géographie - qu'Essen s'imposait davantage que Schengen aujourd'hui. En disant cela, je n'oublie pas que nous aurons le 7 décembre prochain un autre débat qui nous permettra de mieux connaître la position du Gouvernement français à quelques jours de sa prise de présidence du Conseil européen.

Mais eu égard à l'importance des questions posées comme celles, par exemple, que suscitent les initiatives du gouvernement allemand, la renégociation des accords de Lomé, l'actualité bosniaque, les initiatives de croissance et les problèmes considérables que pose collectivement l'emploi aux pays européens, je regrette, alors même que le Gouvernement français va, les 29 et 30 novembre, aborder avec l'Allemagne la préparation d'Essen, que l'on n'ait pu commencer d'en parler dès aujourd'hui.

Pour autant, je ne veux pas sous-estimer la portée de l'accord intergouvernemental de Schengen. Il prétend - je souhaite que l'on n'ait pas à employer l'imparfait - donner une autre image, plus communautaire et plus conviviale, de l'Europe. Cet objectif est toujours celui des socialistes car il s'agit de participer à l'avènement de la citoyenneté européenne.

Il est vrai que le parcours d'obstacles, les entraves techniques et technocratiques - certains arguments techniques peuvent néanmoins être entendus - n'ont pas facilité la

lisibilité des accords de Schengen. Du premier rapport que le président Pandraud avait présenté, à la communication de M. Myard, la multiplication des comités fabriqués avec délectation depuis dix-huit mois par certains courants de la majorité et de nature à décourager les plus astucieux de ces technocrates...

M. Franck Borotra. Ils sont indigestes !

M. Charles Josselin. ... que certains d'entre vous pourfendent avec gourmandise.

Si j'ai bien compris M. Myard, dont je crois bien connaître la position, même si les critères, dont vous paufrinez les exigences de mois en mois, venaient à être satisfaits, il n'est pas sûr qu'il ne faille pas renégocier Schengen et maintenir les contrôles que la convention prétend précisément supprimer.

Je sais que cette conception de l'Europe n'est pas celle de tous les membres de la majorité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. La vôtre n'est pas non plus celle de toute l'opposition !

M. Charles Josselin. Mais le calendrier électoral impose ses exigences et fait finalement prévaloir le plus petit dénominateur.

A mes collègues siégeant sur les bancs de la majorité qui se réclament de l'Europe, je dirai que leur courageux silence devient assourdissant en ce qui concerne la construction de l'Europe. Ont-ils décidé d'abandonner une fois pour toutes le terrain de l'Europe à ceux qui veulent la paralyser ?

Monsieur le ministre, vous avez exposé en réponse à M. Pandraud, comme vous le faites depuis dix-huit mois, avec clarté, ce dont je vous remercie...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, et M. Franck Borotra. Et avec talent !

M. Charles Josselin. ... l'état du système d'information Schengen. Sans revenir sur les considérations techniques, je regretterai simplement qu'il faille attendre à nouveau et, surtout, que tout se passe comme si l'on avait l'intention, le 1^{er} juillet, date d'expiration de la période initiale d'application, de revenir sur des accords déjà acquis pour peu qu'un président de la République « non européen » en ait fait le choix.

M. Gérard Léonard. C'est mieux que la fuite en avant !

M. Charles Josselin. Or, mes chers collègues, une telle attitude et les freins que vous n'avez cessé de mettre à l'application des accords de Schengen peuvent être considérés comme portant véritablement atteinte à notre sécurité.

M. Pierre Lellouche. C'est vous qui y portez atteinte par votre attitude irresponsable !

M. Charles Josselin. De quoi s'agit-il ? On nous dit que Schengen va mettre fin aux contrôles aux frontières. Mais ces contrôles aux frontières sont supprimés dans la plupart des cas, et depuis longtemps !

M. Gérard Léonard. C'est faux !

M. Charles Josselin. C'est le manque de Schengen qui crée l'insécurité aux frontières !

M. Gérard Léonard. C'est faux !

M. Charles Josselin. En facilitant la collaboration,...

M. Franck Borotra. Un mot que vous connaissez bien !

M. Charles Josselin. ... en donnant plus d'informations à ceux qui sont chargés des questions essentielles, telles que la lutte contre la drogue, et compte tenu du

fait que la pression migratoire, qui n'était pas en 1985 ce qu'elle est aujourd'hui, les accords de Schengen vont accroître notre sécurité.

M. Franck Borotra. C'est la foi du charbonnier !

M. Charles Josselin. Et je voudrais que l'Assemblée nationale en soit suffisamment convaincue pour ne pas avoir l'idée de remettre en question ce qui doit nécessairement faire beaucoup avancer la citoyenneté européenne.

Monsieur le ministre, vous nous avez dit que, durant une période initiale d'application, les deux systèmes coexisteront, à savoir, d'une part, les contrôles aux frontières, qu'il faudrait alors rétablir puisqu'ils ont pour une large part disparu et, d'autre part, des données d'information conjointes faisant l'objet d'un « chargement » qui doit être complet pour être crédible. Mais considérez-vous, vraiment qu'à compter du 1^{er} juillet, et de manière définitive, l'Europe aura, dans le domaine de la coopération en matière de sécurité et d'immigration, franchi un pas décisif, ou faut-il envisager lors de vos primaires une question annexe, mais non subalterne, pour vous départager aussi à propos de Schengen ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Yves Hyest. Je me réjouis à mon tour que nous ayons pu faire le point sur l'application de la convention de Schengen. Certains mots sont symboliques, mais je préfère m'en tenir aux réalités.

Je me souviens des longs débats que nous avons déjà eus sur ce point et des propos de notre ami le président de la Délégation européenne sur le fait qu'une coopération importante en Europe était bien utile eu égard à la mondialisation des échanges.

Nous allons de temps en temps à l'aéroport de Roissy ou dans les grands ports français. Là, nous nous rendons compte que nous sommes aussi les frontières de Schengen ! On l'oublie quelquefois alors que les frontières ont une intensité symbolique.

Cela dit, il faut répondre à des réalités ! Sans coopération entre les pays de l'espace Schengen nous ne parviendrons pas, du fait que les pays de l'Est viennent facilement chez nous - l'immigration clandestine, qui se développe, ne vient pas seulement du sud de la Méditerranée - ; à mener une politique d'immigration plus efficace ni à lutter contre les grands fléaux que sont la criminalité internationale et le grand trafic de stupéfiants.

Je souhaite, comme l'a prévu la réunion d'Heidelberg, que l'on applique le plus vite possible les accords. Cela me semble indispensable pour la sécurité de l'Europe et pour celle de notre pays en particulier.

Notre collègue Pierre Lellouche a souhaité que chacun des pays ait la même politique de nationalité et d'immigration. Je pense exactement le contraire et cela irait d'ailleurs à l'opposé de ce que beaucoup d'entre vous souhaitent aujourd'hui, c'est-à-dire, si j'ai bien compris, ne pas s'orienter vers un système trop fédéral.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Nous sommes d'accord !

M. Pierre Lellouche. Il ne s'agit pas de cela du tout !

M. Jean-Jacques Hyest. Chaque nation a ses traditions ! Les nations doivent rester, dans un certain nombre de domaines, pleinement souveraines.

Je suis pour l'application des accords de Schengen et je suis désolé que l'on ne tienne pas compte des réalités du monde.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. M. Hyest devient gaulliste !

M. Jean-Jacques Hyest. Je peux l'être aussi ! Le gaulisme est un héritage commun, un patrimoine commun. Il fait même partie aujourd'hui du patrimoine de la nation ! (« Très bien ! » et applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Je m'en réclame volontiers à condition que d'autres ne cherchent pas à s'en arroger le dépôt exclusif !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Certes ! Il s'agit du bien de l'ensemble des Français !

M. Jean-Jacques Hyest. C'est ce que j'ai dit !

M. le président. Allons, allons !

M. Jean-Jacques Hyest. Il faut donc prendre les moyens qui s'imposent, tels que la carte nationale d'identité infalsifiable, que nous allons mettre en circulation à la fin de l'année. Le ministère de l'intérieur y travaille depuis plus de douze ans car les systèmes informatiques auxquels elle fait appel sont complexes.

Aujourd'hui, nous parlons des hésitations de l'informatique concernant Schengen. Mais les membres de la commission des lois, monsieur Mazeaud, ont connu d'autres cas où l'informatique n'a pas été capable d'être mise en œuvre.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest. Je souhaite que l'on s'accorde les délais nécessaires pour que les accords de Schengen soient efficaces et que l'on puisse effectivement vérifier qu'ils sont bien exécutés. Les remettre en cause irait contre l'Histoire.

Comme l'a dit notre éminent collègue Jean-François Deniau, l'Europe, c'est aussi abaisser l'intensité des frontières et concourir à la paix ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je tiens à remercier les divers intervenants pour la qualité de la discussion, s'agissant d'un grand sujet qui méritait que l'on fasse le point devant l'Assemblée nationale.

J'ai déjà apporté diverses informations qui répondaient par avance à certaines des préoccupations exprimées. Je formulerai cependant quelques remarques et apporterai des informations complémentaires.

A l'orateur qui s'est exprimé au nom de la Délégation pour l'Union européenne, je préciserai qu'un ultime problème technique se pose concernant les logiciels : il faudra choisir, pour ce qu'on appelle l'« agent utilisateur », entre le système 3.9 et le système 4.0.

Comme le système 4.0 est plus performant, j'ai demandé hier officiellement que l'on y recoure, et si les tests favorables se confirment, c'est celui qui sera officiellement choisi le 22 décembre prochain. Je confirme également que nous ne transigerons pas sur le caractère qui doit être exhaustif du chargement des données, des informations à mettre dans le fichier commun et si le dispositif que je présentais tout à l'heure, du haut de la tribune, est accepté par nos partenaires le 22 décembre prochain, nous aurons donc trois mois supplémentaires environ pour assurer le chargement exhaustif des données, en particulier des données relatives aux personnes jugées indésirables. J'ai refusé de donner mon accord à la limitation des catégories de données chargées que certaines délégations avaient proposée.

M. Gérard Léonard, au nom de la commission des lois. Très bien !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Enfin, je rappellerai pour certains orateurs, parce que j'ai l'impression qu'une confusion subsiste ici ou là qu'il ne s'agit pas en mettant en vigueur la convention de supprimer les contrôles internes,...

M. Jean-Jacques Hyest. Ah non, au contraire !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... mais simplement de supprimer les contrôles aux points fixes qu'étaient les postes frontières. Et quand je dis « supprimer », je me dois évidemment de dire combien il en reste aujourd'hui.

M. Marc Laffineur, au nom de la commission des affaires étrangères. Exactement !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je suis élu d'une région frontalière entre la France et l'Espagne. Si mes souvenirs sont exacts, il y a entre les deux pays dix-huit routes sans aucun contrôle depuis plusieurs années.

M. Gérard Léonard, au nom de la commission des lois. Il y a un redéploiement à faire !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Donc, j'y reviendrai tout à l'heure, il ne s'agit pas du tout de réduire les contrôles, mais de les redéployer et de les rendre plus efficaces par une coordination, notamment internationale.

M. Léonard est revenu - et il a raison d'insister, car c'est le corollaire logique de l'adaptation des contrôles internes - sur la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières extérieures. Pourquoi la France insiste-t-elle davantage que ses partenaires sur le sujet ? Parce que nous sommes plus concernés que les autres !

M. Jean-Jacques Hyest. Evidemment !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Il est évident que, mise à part l'importante frontière franco-suisse, nous allons « perdre » à terme toutes nos frontières internes, notamment lorsque l'Italie rejoindra le système Schengen. Et donc, la France, pour ses frontières terrestres, dépendra en fait de la qualité des contrôles faits par ses voisins. C'est la raison pour laquelle nous avons pris tellement de précautions, et nous continuerons de le faire.

Cela dit, je puis vous confirmer, en vous donnant quelques précisions, comme vous le souhaitiez, monsieur le député, que, depuis le début de l'année 1994, les choses se sont améliorées en ce qui concerne le nombre de personnes en situation irrégulière interceptées et refoulées aux frontières.

Par exemple, à la frontière franco-belgo-luxembourgeoise, le nombre des personnes non admises a baissé depuis le début de l'année de 26 p. 100 par rapport à la même période de l'année précédente, et le nombre des irréguliers, de plus de moitié. A la frontière franco-allemande, le nombre des non-admis a légèrement augmenté mais celui des irréguliers interpellés a baissé de 17 p. 100. On enregistre également une baisse à la frontière franco-italienne ; il est vrai que c'est celle qui pose le plus de problèmes. Mais je rappelle qu'il n'est pas question d'appliquer pour le moment la convention à l'Italie, ni d'ailleurs à la Grèce. Enfin, à la frontière franco-espagnole, après avoir obtenu de très bons résultats en 1993, nous enregistrons une dégradation depuis le début de l'année 1994. Nous allons en parler avec nos amis espagnols.

J'ajoute qu'à la faveur de la mise en vigueur de la convention nous passons avec les pays voisins de l'espace Schengen des accords dits de réadmission, en vertu desquels ces pays acceptent qu'on réadmette chez eux les personnes en situation irrégulière que nous interpellons lorsqu'ils arriveront chez nous. C'est ainsi que nous avons passé un accord de réadmission très important avec la Pologne et que nous allons en négocier d'autres avec la Roumanie et avec la Bulgarie, par exemple. Comme l'ont fait des membres de la mission d'information Schengen de l'Assemblée nationale, je me suis rendu en plusieurs points des frontières extérieures de l'espace Schengen, et en particulier à Francfort-sur-Oder qui est l'un des points de passage les plus importants avec l'Est entre l'Allemagne et la Pologne. J'ai été très favorablement impressionné par la qualité de la coopération policière existant entre les Allemands et les Polonais, ainsi que par la qualité des moyens techniques mis en œuvre par la police des frontières allemande. J'ai proposé hier à nos partenaires, qui en acceptent le principe, d'aller plus loin et d'être plus exigeants envers ces pays voisins et amis en leur proposant d'introduire dans leur législation, comme nous allons le faire dans la nôtre, un délit qui n'existe guère dans les pays européens, le délit de concours à l'introduction de personnes en situation irrégulière dans un pays voisin. Si nos législations pénales comportent un délit d'immigration clandestine ou d'aide à l'immigration clandestine, en revanche, rien n'est prévu lorsqu'un passeur facilite l'introduction clandestine d'un étranger dans un pays voisin. C'est pourquoi nous proposerons au Parlement, peut-être d'ici à la fin de la session ou à la session prochaine, d'adopter une disposition en ce sens. De même, nous demanderons à tous les pays de l'espace Schengen et aux pays immédiatement voisins une disposition parallèle.

(*M. Loïc Bouvard remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD, vice-président

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Vous demandez également avec plusieurs autres orateurs, monsieur le député, ce qui se passera si le contrôle révèle des imperfections ou des défauts, notamment pendant cette période initiale. Eh bien, nous avons deux types de garanties.

Il y a la garantie nouvelle que représentera ce comité de suivi, qui repérera toutes les imperfections en temps réel. Nous proposons qu'il y ait des réunions quasi permanentes, en tout cas au moins une par semaine, et où pourront donc être apportées les corrections nécessaires s'il se révèle que, par exemple, tel consulat dans un pays d'Amérique latine appartenant à un pays de l'espace Schengen applique mal les dispositions de l'instruction consulaire commune et se révèle être une « passoire », ou bien si l'on constate qu'il y a un relâchement des contrôles à une frontière externe.

D'autre part, dans la pire des situations, non seulement pendant cette période initiale, mais pendant tout le fonctionnement ultérieur de la convention, il y a à l'article 2, paragraphe 2, une disposition qui a, entre autres, l'effet d'une clause de sauvegarde. Chaque Etat, y compris la France, restera libre, en informant ses partenaires, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse, de rétablir ceux des contrôles nationaux qui auraient été supprimés et dont le rétablissement paraîtrait nécessaire.

M. Léonard et plusieurs autres orateurs ont évoqué le trafic de drogue et ont évoqué le problème la situation chez nos amis néerlandais. Je voudrais rappeler qu'il faut distinguer trois aspects.

Premier aspect : les législations nationales sur la consommation de drogue. Est-elle réprimée, est-elle licite ? La convention de Schengen prévoit expressément qu'il n'y aura pas d'harmonisation. Nous avons accepté cette clause ratifiant la convention.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Chaque Etat tient à sa législation...

M. Jean-Jacques Hyst. Evidemment !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... car il s'agit d'un problème qui est lié à la culture nationale, aux traditions nationales, voire à la philosophie nationale.

M. Jean-Jacques Hyst. Tout à fait !

M. Pierre Lellouche. C'est vrai !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Nous ne supporterions pas que nos partenaires, quels qu'ils soient, nous imposent leur loi, et je ne crois pas que quelqu'un ici prétende imposer la nôtre à nos partenaires.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Certes !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Il faut donc vivre dans cette situation.

M. Pierre Lellouche. Vous tirez vers le bas !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Deuxième aspect du problème, les conventions internationales,...

M. Jean-Claude Lefort. Exactement !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... et notamment celles passées sous l'égide de l'ONU.

M. Jean-Claude Lefort. Exactement !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je réponds à M. Lefort, bien que n'a mis personnellement en cause dans des conditions certes d'auto-critique, mais tout de même un peu injustes (« C'est vrai ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République)...

M. Patrice Martin-Lalande. Selon son habitude !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... que certaines sont relatives à l'interdiction de produire des substances psychotropes et à la nécessité d'une coopération internationale pour lutter contre la drogue.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. A partir du moment où la convention de Schengen entrera en application, tous les Etats membres, y compris, naturellement, les Pays-Bas, devront impérativement appliquer ces conventions,...

M. Jean-Claude Lefort. Et pourquoi pas dès aujourd'hui ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... et nous aurons des moyens supplémentaires pour vérifier qu'ils le font.

Troisième aspect, les engagements précis pris dans la convention pour coopérer en matière d'information, de contrôle, de poursuite, de répression du trafic. Depuis un

an, nous avons constaté une amélioration de la situation en ce qui concerne les conséquences, pour nous, du régime existant aux Pays-Bas. J'ai ici les chiffres que je vous communiquerai sur les résultats des contrôles à la frontière franco-belge. On constate, pour les neuf premiers mois de 1994, que les saisies ont diminué, en gros, de moitié par rapport à l'année précédente.

Cela dit, comme l'a rappelé le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en réponse à votre question, monsieur le député, nous devons veiller impérativement, jusqu'à la mise en vigueur de la convention et au-delà, à ce que les engagements pris par nos partenaires continuent à être tenus. Nous avons l'intention de le vérifier dans le cadre de nos contacts bilatéraux avec les ministres de l'intérieur, de la justice et des affaires européennes, donc pas simplement dans le cadre des accords de Schengen.

J'ajoute que, à la faveur de la présidence française de l'Union européenne, nous comptons également - et je réponds à un autre aspect des questions de M. Lefort, même s'il ne s'agit plus directement de Schengen, mais d'un effort complémentaire -, nous comptons, dis-je, proposer à nos partenaires un plan européen d'action contre la drogue pour la période 1995-2000. Ce plan comportera, en particulier, un volet relatif à la lutte contre ce qu'on appelle le tourisme de la drogue. Et nous pourrions y revenir dans quelques jours, à l'occasion de notre débat sur les priorités de la présidence française.

M. Jean-Claude Lefort. Volontiers.

M. le ministre délégué aux affaires européennes. M. Lellouche, mais aussi M. Josselin et M. Hyst, quoique sous des angles différents, ont posé des questions très importantes. Ce qui est envisagé, monsieur Lellouche, et ce qui devra donner lieu à décision le 22 décembre, c'est l'application de la convention entre sept pays, et sept pays seulement : l'Allemagne, le Benelux, la France, l'Espagne et le Portugal.

D'autres pays ont signé la convention, et le traité d'adhésion est en cours de ratification. Cette procédure n'est pas achevée pour l'Italie et pour la Grèce. D'autres pays souhaitent nous rejoindre. Nous avons enregistré la candidature de l'Autriche qui a déjà le statut d'observateur. Lorsqu'elle aura rejoint l'Union européenne, elle pourra devenir membre à part entière. Naturellement, il y aura un traité d'adhésion qui sera soumis à la ratification du Parlement. Nous avons également enregistré la candidature du Danemark qui souhaite être observateur dans un premier temps et nous rejoindre dans un deuxième temps. Les Anglais commencent à nous interroger sur le système Schengen, ainsi que les autres pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Ces pays s'y intéressent parce qu'ils ont le sentiment qu'il y aura, avec le système Schengen, un progrès, y compris et d'abord du point de vue de la sécurité intérieure des pays européens et du bon fonctionnement des systèmes de police et de justice à l'intérieur de l'espace européen. Je tiens à le redire, en particulier pour répondre à certaines des craintes exprimées par M. Lellouche.

Vous avez raison de souligner que, depuis 1985, on a assisté à l'accroissement de deux phénomènes, qui ne se manifestaient pas de la même manière auparavant : la grande criminalité, notamment le trafic de drogue et les trafics en tout genre et, naturellement, les pressions migratoires, liées en particulier à la libération des pays de l'Est. Je peux vous dire, monsieur le député, que, devant cette poussée de la grande criminalité et cette nouvelle pression migratoire, il n'y a pas en Europe un seul ministre de l'intérieur qui estime qu'il s'en tirera mieux

tout seul qu'avec la coopération des autres. Je crois pouvoir ajouter que toutes les précautions que nous avons introduites depuis dix-huit mois et que nous continuerons d'introduire dans les six mois qui viennent, aboutiront à une amélioration de notre sécurité face à ces phénomènes nouveaux. Si tel n'était pas le cas, naturellement, nous en tirerons les conséquences.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Monsieur le président, puis-je prendre la parole ?

M. le président. Si M. le ministre le permet.

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Bien entendu !

M. le président. Avec l'autorisation du ministre, vous avez la parole, monsieur Pandraud.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Je suis, monsieur le ministre, bien d'accord avec vous, mais je souhaiterais que vous répondiez à une question que je ne vous avais pas posée (*Soupires*). Mes collègues des autres Etats, qui ne sont pas obligatoirement très bien informés, me disent : vous êtes très gentils, vous les Français, vous nous demandez des contrôles supplémentaires à nos frontières extérieures, mais vous en avez une qui est particulièrement mal contrôlée et sur laquelle vous n'avez fait aucun effort : la frontière franco-helvétique, qui nous pose problème.

Je voudrais savoir si un plan de redéploiement est prévu ou si la frontière franco-suisse est vraiment l'une des grandes passoires de l'Europe.

M. Jean-Jacques Hyest. Comme quoi Schengen est bien utile et nous oblige à faire notre travail !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Il va de soi, monsieur le président de la délégation, qu'à partir du moment où nous pourrions alléger le dispositif sur les frontières dites « intérieures » de Schengen, nous pourrions améliorer le contrôle des frontières extérieures, ces frontières étant essentiellement pour nous les aéroports, la frontière franco-suisse et, accessoirement, les frontières maritimes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Il faut mettre du monde à la frontière suisse. C'est chez moi : Annemasse, Saint-Julien...

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Les chiffres que l'on me donne, monsieur le président de la commission des lois, pour les neuf premiers mois de l'année 1994, sont de ce point de vue relativement rassurants, puisque les interceptions d'irréguliers ont baissé de près de 60 p. 100 par rapport à 1993. Vous voyez que nous avons accentué notre effort.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Puis-je à nouveau vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je vous en prie !

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Je ne veux pas être long, monsieur le ministre, mais est-ce que les chiffres que vous nous donnez baissent parce qu'il y a moins de passages ou parce qu'il y a moins de contrôles ? (*Rires*.)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Bonne question !

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. C'est un vrai problème ! Et ma question vaut aussi pour les chiffres que vous nous avez donnés sur le contrôle des stupéfiants.

M. le président. Poursuivez, monsieur le ministre.

M. le ministre délégué aux affaires européennes. L'ancien ministre délégué chargé de la sécurité connaît la réponse à la question qu'il me pose, bien entendu. (*Soupires*.) Ce que je peux lui dire, c'est que ces chiffres valent à effectifs constants.

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Donc, il n'y a pas eu de redéploiement !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Pas pour le moment, en effet. A effectifs constants, donc, des contrôles plus efficaces permettent d'aboutir à ces résultats. Avec l'entrée en vigueur de la convention, nous pourrions renforcer ces effectifs de manière à les améliorer encore. Naturellement, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur aura l'occasion de vous donner plus de précisions.

Enfin, je voudrais en venir à un autre thème qu'on évoque M. Lellouche, M. Hyest ainsi que M. Josselin. M. Lellouche a tout à fait raison lorsqu'il dit que nous allons avoir besoin d'harmoniser notre politique de l'immigration, non seulement entre les pays signataires de l'accord de Schengen, mais également à l'intérieur de l'Union européenne.

M. Jean-Jacques Hyest. Bien sûr !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Notre politique de l'immigration, mais il ne faut pas toucher à notre code de la nationalité ni au droit des personnes !

M. Pierre Lellouche. Monsieur le ministre, puis-je vous interrompre à mon tour ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pierre Lellouche, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Pierre Lellouche. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Je veux dire à M. le président de la commission des lois et à mon collègue M. Hyest la raison pour laquelle j'insiste sur cette affaire de code de la nationalité. C'est qu'elle est en fait sous-jacente à un certain nombre de problèmes que je vis au quotidien dans ma circonscription, et qui tiennent aux phénomènes migratoires engendrés par les différences entre les codes de la nationalité, notamment entre l'Allemagne et la France.

Ces différences sont fondamentales.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Oui.

M. Pierre Lellouche. Comprenez-moi, monsieur Mazeaud, je ne demande pas que, dans le cadre d'une fédération européenne, tout le monde ait le même code de la nationalité ; je dis simplement que, dans le système actuel, beaucoup de Turcs, par exemple, qui vivent en Allemagne depuis longtemps et qui n'ont aucun espoir d'acquiescer la nationalité allemande, viennent s'établir en France, profitant du fait que l'accès à la nationalité française est infiniment plus facile.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Mais enfin, voyons ce n'est pas possible de laisser dire ça !

M. Pierre Lellouche. Ne dites pas non, c'est la vérité.

M. Jean-Pierre Michel. Où allons-nous ?

M. Pierre Lellouche. J'ai concrètement ce genre de problème à régler et je ne vois pas comment organiser une politique d'immigration au niveau de la Communauté avec des politiques de la nationalité aussi différentes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Puis-je intervenir à mon tour, monsieur le ministre ?

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. C'est un débat de première importance. Dois-je rappeler que le code de la nationalité - que nous avons récemment réformé...

M. Jacques Floch. Malheureusement !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. ... et intégré dans le livre I^{er} du code civil relatif à l'état des personnes - est une composante fondamentale de la souveraineté nationale ? Alors oui, monsieur Lellouche, si vous voulez harmoniser les textes sur la nationalité, allons gaiement vers l'Europe fédérale ! A ce moment là, il n'y a plus de lois internes, il n'y a plus de droit français !

M. Jean-Pierre Michel. Il n'y a plus d'Assemblée nationale !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. L'exemple que vous citez n'a rigoureusement rien à voir avec une harmonisation. Qu'il faille effectivement aggraver le code de la nationalité en droit interne français pour éviter de connaître les conséquences que vous dénoncez, c'est un autre problème. Mais ne laissez pas supposer qu'on va harmoniser les textes en matière de droit des personnes. Le droit des personnes fait partie de la souveraineté nationale et - vous devriez le savoir mieux que quiconque en tant que spécialiste du droit international - il n'en est même pas question dans le traité de Rome.

Si on commence à harmoniser dans ce domaine, il n'y a plus de droit interne français ! A quoi bon légiférer ? Donnons notre démission et allons-nous en ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Michel. Bravo !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Je suppose, monsieur Mazeaud, que votre dernière motion ne sera pas mise aux voix. (*Sourires.*) En tout cas, le Gouvernement ne le propose pas.

A titre personnel, je partage pleinement votre sentiment...

M. Jean-Jacques Hyest. Moi aussi !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... ce qui ne vous surprendra pas.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. Non !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. Sans m'attarder sur ce point, qui n'est pas au centre du débat d'aujourd'hui, je veux simplement faire remarquer que la présence ou non de policiers entre Kehl et Strasbourg ne change rien au problème. Il est évident en effet que, avec ou sans application de Schengen, le principe de la libre circulation s'applique aux nationaux de tous les Etats membres à l'intérieur de l'Union européenne. Le problème sur lequel vous mettez le doigt est donc important, mais il ne doit pas être traité dans le cadre de Schengen.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, comme nous l'avons toujours été depuis dix-huit mois, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre des affaires étrangères et moi-même sommes à la disposition de la délégation pour l'Union européenne...

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. C'est vrai !

M. le ministre délégué aux affaires européennes. ... de la commission des lois et des commissions compétentes. Dans cette période très sensible - phase préparatoire et phase initiale d'application des accords de Schengen - nous veillerons à ce que l'Assemblée nationale puisse continuer à exercer son contrôle sur l'ensemble du dispositif, et nous rendrons compte de ses suggestions et de ses avis pour que, le moment venu, le système qui se met en place réponde à nos préoccupations communes : plus de liberté, plus de sécurité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Robert Pandraud, président de la délégation pour l'Union européenne. Nous vous y aiderons !

M. le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Mes chers collègues, nous avons terminé l'examen de la question d'actualité européenne.

2

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant que le Gouvernement déclare l'urgence de la proposition de loi relative à la diversité de l'habitat (n° 1606).

Acte est donné de cette communication.

3

ORGANISATION DE LA COUR DE CASSATION

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation (n° 1571, 1653).

La parole est à M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, la Cour de cassation, placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, assume une mission essentielle dans notre Etat de droit : celle de veiller à la cohérence de notre système juridique, par l'unité de la jurisprudence. Le bon accomplissement de cette mission réalise l'égalité effective des citoyens devant la loi.

L'objectif du projet de loi qui vous est soumis est de rendre plus efficace le fonctionnement de la juridiction suprême. Meilleur accès du justiciable aux juridictions, meilleur fonctionnement des cours et tribunaux, plus grande diligence de la justice : tels en sont les axes essentiels.

La réforme que je vous propose d'examiner n'est d'ailleurs pertinente que si l'on a à l'esprit le principe selon lequel le pourvoi en cassation est une voie extraordinaire de recours. Or les pourvois se multiplient devant la Cour de cassation comme devant une juridiction de troisième degré et conduisent à certains dysfonctionnements auxquels il convient de porter remède.

Le travail considérable accompli par les conseillers n'est plus suffisant pour faire face à l'attente des justiciables et la situation actuelle ne permet pas à la Cour de remplir dans de bonnes conditions sa mission normative.

Certes, depuis une quinzaine d'années, des réformes ont été entreprises pour améliorer la gestion des flux, comme la création d'une formation restreinte à trois magistrats statuant selon une procédure allégée lorsque la solution du pourvoi paraît s'imposer. Il faut citer encore la diminution du quorum par formation de jugement et l'instauration d'une procédure de saisine pour avis.

Mais l'exigence de justice de nos concitoyens commande que cet édifice soit complété. Le projet de loi soumis à votre examen tend ainsi à créer une formation d'admission des pourvois au sein de chaque chambre civile.

Fruit de l'expérience menée au sein de la première chambre de la Cour de cassation depuis janvier 1991 et de la très large réflexion engagée avec les membres de la juridiction suprême et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, la formation d'admission n'est pas une restauration de la chambre des requêtes. Loin de marquer un retour vers le passé, le projet de loi s'inscrit dans la volonté de faire de la Cour de cassation la « sentinelle du droit pour l'an 2000 », pour reprendre le vœu exprimé par son premier président.

Il est communément admis que plus d'un tiers des pourvois pourraient être écartés à la suite d'un examen sommaire pour un motif ressortant de l'évidence. Pourquoi persister à les soumettre à un traitement long et minutieux ? Face à l'exigence d'une gestion rationnelle des moyens nouveaux accordés à la justice, rien ne justifie, en pareil cas, l'étude détaillée de ce type de pourvois par un conseiller rapporteur d'abord, puis par une formation de jugement composée de plusieurs magistrats. Il convient donc de mettre en place un dispositif permettant de faire un tri entre les affaires, pour que les pourvois manifestement irrecevables ou dépourvus de moyens sérieux de cassation, donc voués à l'échec, n'encombrent pas les formations de jugement de la cour au détriment des pourvois dignes d'intérêt.

La préservation des droits des plaideurs suppose que les formations de jugement puissent consacrer du temps à ces pourvois-là. Le système d'admission proposé favorisera le recentrage de l'activité de la Cour sur les dossiers utiles.

De ce point de vue, le critère utilisé par les formations d'admission est fondamental. Il doit être clair et précis. Votre commission des lois estime préférable de substituer à l'absence de moyen sérieux de cassation celle de moyen arguant de la violation d'un texte précis, qui lui paraît présenter plus de rigueur et d'objectivité. J'aurai l'occasion de m'expliquer au cours des débats sur les réserves qu'appelle de ma part cette substitution. Je puis d'ores et déjà indiquer qu'elle m'apparaît trop réductrice.

L'objectif est en effet d'éviter que les formations de jugement n'aient à connaître des pourvois manifestement infondés tels, par exemple, ceux qui critiquent une appréciation de fait dépendant du pouvoir souverain des juges du fond, ou ceux qui font dire au jugement autre chose

ou davantage que ce qui s'y trouverait. Pour être efficace, le dispositif de filtrage doit s'appliquer à de telles hypothèses.

Bien entendu, la réforme que je vous propose d'adopter est une réforme de procédure. En aucun cas, elle ne porte sur les règles qui président au rejet ou à l'acceptation des pourvois : admission ou rejet se feront à critères constants.

Il ne s'agit pas davantage de porter atteinte à l'égalité des citoyens devant la justice, principe fondateur d'un Etat de droit. En effet, tous les pourvois formés en matière civile seront soumis à la formation d'admission. Seuls seront rejetés, à l'issue d'une procédure allégée, ceux frappés d'un vice rédhibitoire et apparent au premier examen.

Mais une procédure allégée ne veut pas dire une procédure sans garantie des droits des plaideurs. C'est une collégialité de trois conseillers qui, par une décision juridictionnelle motivée, dira que tel pourvoi est manifestement irrecevable car formé hors des délais légaux pour agir, ou sans indication de motif, ou encore sans aucun moyen de cassation sérieux, se bornant, par exemple, à critiquer une appréciation de fait dépendant du pouvoir souverain des juges du fond.

S'agissant de la composition des formations d'admission, les magistrats qui en seront membres pourront bien évidemment siéger au sein des autres formations de la Cour, y compris au sein des formations de jugement de la chambre à laquelle ils appartiennent. Le Sénat a souhaité que cette possibilité soit inscrite de manière explicite dans le texte et j'ai souscrit à cette volonté de clarification. Ainsi il n'y aura pas de jurisprudence autonome et dérogatoire des formations d'admission, comme cela a pu être le cas sous le régime de la chambre des requêtes, supprimée en 1947.

En outre, ce mécanisme permettra d'accélérer l'examen des pourvois puisque les magistrats de la formation d'admission qui siégeront en formation de jugement bénéficieront déjà d'une bonne connaissance du dossier.

J'ajoute que le pouvoir reconnu au Premier président de la Cour de cassation, en cas d'urgence, de renvoyer directement une affaire à la formation de jugement constitue un élément de souplesse nécessaire à l'efficacité de la procédure.

Enfin, le principe du contradictoire, qui gouverne toute notre procédure et permet à chacun de défendre ses droits en toute connaissance de cause, s'applique à la formation d'admission comme à la formation de jugement.

La formation d'admission commencera son travail après le dépôt des mémoires. Conformément aux règles posées par le nouveau code de procédure civile, elle statuera en audience publique après avoir appelé les parties et le représentant du procureur général à formuler leurs observations.

Tels sont les principaux aspects du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis.

En conclusion de mes propos, je souhaiterais rappeler l'adage selon lequel « il n'y a pas de droit sans action ». Nous partageons tous, en tant que citoyens, le souci d'effectivité du droit, garantie d'un Etat de droit. Cette effectivité est conditionnée par la mise en place, dans le respect des grands principes qui fondent notre démocratie, de procédures adaptées à une justice diligente.

Le projet de loi qui vous est soumis réalise, je crois, un juste équilibre entre ces divers impératifs. Il allie l'efficacité au respect des droits de la défense. Votre commission et votre rapporteur l'ont bien compris. Je tiens à leur exprimer mes remerciements pour leur travail d'analyse.

Et je vous demande, mesdames et messieurs les députés, de bien vouloir adopter le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat, ce projet est extrêmement technique. Il ne soulèvera pas, je crois, de passion politique au sens noble du terme, et il n'est pas impossible que les clivages qu'il suscitera au sein de l'Assemblée soient horizontaux au lieu d'être verticaux.

Le but de la manœuvre, comme on dit, n'est pas mince. Ce petit texte a une grosse ambition : désengorger la Cour de cassation.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Quel vilain terme !

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Qui dit bien ce qu'il veut dire ! Mais s'il vous reste en travers de la gorge, mon cher président, (*Sourires*) je vous suggère « désencombrer ».

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est mieux !

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Ne disposant que de dix minutes pour exposer une question technique, ma tâche est difficile, car si je n'ai que des auditeurs juristes, ils vont trouver que je simplifie à l'excès, et si j'ai, par hasard, des auditeurs qui ne le sont pas, ils vont trouver que je n'explique pas assez.

Je vais donc aller à l'essentiel. Et d'abord, qu'est-ce que la Cour de cassation ? Beaucoup de gens ne le savent pas. Commençons donc par dire ce qu'elle n'est pas : un troisième degré de juridiction.

En procédure, on explique en effet que le pourvoi en cassation est une voie de recours extraordinaire. Il y a plusieurs voies de recours ordinaire, mais la principale, la plus connue est l'appel. Les citoyens se font juger deux fois, d'abord par le tribunal, puis par la cour d'appel. Quelquefois d'ailleurs, ils ne se font juger qu'une fois, en premier et dernier ressort. Si bien qu'ils se pourvoient directement devant la Cour de cassation, ce qui est un des éléments de complication du problème.

La cour d'appel juge l'affaire une deuxième fois en fait et en droit, tandis que la Cour de cassation - et c'est en cela que le pourvoi est une voie de recours extraordinaire - prend en compte la décision des juges d'appel, souverains en ce qui concerne le fait, et juge non pas l'affaire mais la décision seulement, et au regard du droit. Elle n'est que le juge du droit.

Beaucoup de citoyens l'oublient et se disent qu'ils ont là une troisième occasion de gagner un procès perdu. Rien de tel. La vraie règle était celle de la loi du 22 avril 1810. Alors, disait la loi, tout était clair. La Cour de cassation a pour mission d'annuler « toutes les procédures dans lesquelles les formes auront été violées et tout jugement qui contiendra une contravention expresse au texte de la loi ». Doit-on en conclure qu'elle ne s'occupe que de la forme ? Non ! Elle s'occupe aussi du fond, mais du fond du droit.

La clarté de 1810 a prévalu pendant de longues années, jusqu'à ce que, comme il est délicieux de juger, la Cour de cassation décide finalement d'inventer ce qu'on a appelé le « défaut de base légale ». Considéré initiale-

ment comme un cas d'ouverture exceptionnel, mais devenu courant, le défaut de base légale de la Cour de cassation n'a rien à voir avec celui du Conseil d'Etat. Il s'agit, selon la définition de Faye, grand théoricien de la fin du siècle dernier, d'un cas d'ouverture exceptionnel « permettant de sanctionner une décision qui, sans violer les formes ni une disposition de fond, ne permet pas, en raison de son laconisme ou du manque de précision de ses constatations, de savoir si la loi a été appliquée à bon escient ».

Les arrêts de la Cour de cassation cassant pour défaut de base légale n'ont aucune valeur normative. Je suis donc toujours très étonné quand j'entends certains avocats les utiliser dans leurs plaidoiries. En fait, ils signifient simplement que la Cour, sans chercher à savoir si la loi a été bien ou mal appliquée, espère qu'un autre arrêt lui permettra de comprendre ce qui s'est exactement passé, de voir si le droit n'a pas été violé. Il arrive d'ailleurs très souvent que la deuxième cour d'appel, bouchant cet espèce de trou du fait qui a motivé l'arrêt de la Cour de cassation, rende un arrêt absolument semblable, dans son dispositif, à l'arrêt cassé.

Ainsi les cas d'ouverture ont été multipliés à l'excès et la Cour de cassation a cessé d'être ce qu'elle doit être. La Cour de cassation doit être une cour régulatrice dans le but d'éviter les divergences d'interprétation de la loi. Il vaut tout de même mieux que l'on juge de la même façon à Bordeaux, à Paris et ailleurs. C'est bien dans cette action qu'elle joue son rôle de législateur du détail. En revanche, dès qu'elle s'en échappe, elle devient un troisième degré de juridiction totalement encombré.

Dans le cadre de ce débat, j'ai entendu dire au Sénat qu'il faudrait créer plusieurs cours de cassation en France ! (*Murmures.*) C'est une démonstration de la stupidité de la solution, parce qu'il conviendrait alors d'instituer une autre cour pour réguler entre les diverses cours de cassation françaises. Non, ce qu'il faut, c'est permettre à la Cour de cassation d'éliminer les affaires dont elle n'aurait pas dû être saisie.

Le président Lyon-Caen, qui avait très tôt fait une constatation après la disparition de la chambre des requêtes, à laquelle a fait allusion M. le garde des sceaux, avait estimé qu'il fallait rétablir d'urgence un barrage permettant d'écarter dès l'abord « les pourvois dilatoires, téméraires, frustratoires, émanant de plaideurs obstinés ou chicaniers et dont le foisonnement ne fait que préjudicier à l'étude et à l'expédition des requêtes solides appuyées sur des moyens sérieux ».

Cela a été une préoccupation constante des grands hommes de la Cour de cassation - il y en a eu. En 1979, à l'instigation de M. Foyer, ont été créées les formations restreintes, mais cela n'a pas été très bien reçu par la Cour de cassation qui adore avoir trop de travail.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est peut-être excessif !

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Je le sais pour en avoir fait partie pendant plusieurs années.

Vous savez, c'est délicieux ; c'est Perrin Dandin qui veut aller juger. Ils aiment beaucoup cela !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oh !

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Si, c'est l'amour du métier qui prend par moment un aspect quelque peu boulimique !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ce n'est pas le désir de tous les conseillers !

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Il existe plusieurs moyens de résoudre ce problème.

Certains, on l'a encore entendu au Sénat, estiment qu'il faudrait réduire le temps de jugement puisqu'il y a beaucoup d'affaires. On a, par exemples, songé à diminuer le délai accordé à l'avocat pour déposer son mémoire. Après y avoir beaucoup réfléchi, je crois que cela serait une erreur.

Actuellement, l'avocat du demandeur dispose de cinq mois. Or quelle est la situation d'un avocat à la Cour de cassation ? Il reçoit un client qui lui demande de former un pourvoi contre un arrêt de cour d'appel. Il va étudier l'affaire et peut-être répondre à son client que le pourvoi n'aurait aucune chance d'aboutir. Cela est d'ailleurs extrêmement dangereux. En effet, le client peut persister, former le pourvoi et obtenir satisfaction car, à cause de l'encombrement et d'une certaine incertitude des jurisprudences, la Cour de cassation peut casser. L'avocat fait alors une drôle de tête.

Cependant, si vous raccourcissez le délai de cinq mois, vous empêchez l'avocat de prendre le temps d'essayer de convaincre son client que le pourvoi n'a aucune chance d'aboutir. Sur l'injonction à former le pourvoi, il adressera aux magistrats un mémoire dans lequel il soulignera non pas que le pourvoi est dangereux, mais que la cassation est inéluctable. C'est pourquoi, je crois que c'est un très mauvais système dans lequel il ne faut pas entrer.

Qu'apporte la réforme ?

En amont de ce qui existe actuellement, elle ouvre d'abord la possibilité d'écarter les pourvois dans lesquels il n'y a rien de compréhensible.

Jusqu'à présent nous avons un classement entre les affaires, pour lesquelles le rejet ou la cassation sont évidents, et les affaires compliquées qui iront devant la formation normale. Il s'agit d'éliminer d'emblée les affaires dont vous avez parlé, monsieur le garde des sceaux. A ce propos, je vous indique que vos propos n'étaient pas tout à fait d'actualité, car je proposerai d'insérer dans l'article 2, après : « manifestement irrecevable », les mots : « , s'il n'argue pas de la violation d'un texte précis par la décision attaquée ou si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être retenu ».

Cela permet d'échapper à l'effet réducteur que vous avez évoqué et qui était obtenu en visant un texte au hasard, grâce au maintien de la formule utilisant l'adjectif « sérieux ».

En outre - et cela m'intéresse beaucoup - cela donne un pouvoir à la formation d'admission. Ainsi, même dans le cas d'un pourvoi mal fait - cela arrive quelquefois, surtout en matière sociale par exemple où les pourvois sont rédigés sans ministère obligatoire d'avocat - il peut apparaître clairement que le jugement doit être cassé, le juge constatant l'existence d'un moyen sérieux qui aurait pu être soulevé. Dans de tels cas, nous décidions, en assemblée plénière de la Cour de cassation, de prévenir les avocats que nous allions d'office invoquer un moyen d'ordre public - je m'en tiens là pour simplifier, mais sachez qu'il existe plusieurs étages d'ordre public. Ils sont ainsi amenés à s'expliquer sur ce moyen.

En ajoutant la seconde formule à celle qui était proposée initialement dans l'amendement n° 2, on permet à cette formation d'admission non seulement d'écarter ce qui doit être écarté, mais à l'inverse de faire prospérer des pourvois qui doivent aboutir en invoquant un moyen sérieux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Question préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Pierre Michel une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, sous couvert d'instituer une réforme technique s'inspirant de celle qui a été opérée pour le Conseil d'Etat, le projet qui nous est soumis nous propose tout simplement de revenir sur une décision importante, sur un choix relatif au rôle de la Cour de cassation que nous avons fait en 1981 sur la proposition de M. le président Foyer d'ailleurs...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Les formations restreintes !

M. Jean-Pierre Michel. ... et pratiquement à l'unanimité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. A l'unanimité !

M. Jean-Pierre Michel. Or, aujourd'hui, on ne vous donne pas les éléments de ce nouveau choix et, partant, de sa justification.

En effet, ce projet tend à transformer la Cour de cassation de cour régulatrice en cour suprême, ce qu'elle n'est pas.

Si l'on examine la finalité du projet telle qu'elle est indiquée dans l'exposé des motifs, on constate que le véritable but de ce projet de loi est non pas de trouver des méthodes permettant d'examiner rapidement les pourvois, mais de réduire le nombre des affaires jugées par la Cour de cassation.

On vient d'exposer publiquement d'ailleurs, à l'occasion de la parution du rapport de la Cour pour l'année 1993, que seules seraient estimées intéressantes parmi les 18 569 affaires qui ont été jugées pendant cette année, quelque 150 à 200 décisions en matière civile et un même nombre de décisions seulement en matière pénale. Il serait souhaitable, dit-on, que la Cour ne se penche que sur des affaires qui posent une question de principe et qu'elle réduise au moins des deux tiers son activité.

On lorgne vers la Chambre des Lords britannique qui ne juge que cinq affaires par an ; on fulmine contre la minutie du contrôle qui censure des erreurs de raisonnement des juges du fond et qui fait que la grande majorité des décisions se borne - par voie de cassation ou de rejet - à rappeler des principes connus et consiste davantage à censurer les méthodes de travail du juge qu'à dire le droit. Ou encore on s'interroge sur l'opportunité, pour la Cour, de connaître de « petits litiges », de « peu d'intérêt financier », comme l'a rappelé M. le procureur général Truche lors de la rentrée solennelle de la Cour le 5 janvier 1994.

D'une manière générale, il semblerait que la Cour doive limiter son activité aux dossiers « exemplaires » ; cela figure dans l'exposé des motifs du projet de loi. Un tri, opéré par une formation d'admission, au vu du caractère sérieux du pourvoi - critère qui n'est d'ailleurs nullement explicite, ce qui explique que M. le rapporteur, suivi par la commission, a essayé d'en trouver un autre - permettrait, si l'on considère comme « sérieuse » seulement l'affaire qui pose une question nouvelle ou une question de principe, d'éliminer en douceur tout le reste du contrôle considéré, avec un brin de mépris, comme purement disciplinaire par rapport au juge du fond.

La Cour de cassation ne verrait plus pourquoi elle consacre ses audiences et ses arrêts à faire du contrôle quotidien au lieu de se consacrer aux nobles tâches, aux belles questions de droit et à sa mission qui serait, selon certains, de dire le droit.

La Cour de cassation voudrait devenir une cour suprême qui choisirait ses dossiers. Un instrument a donc été préparé. Il est proposé aujourd'hui au vote du Parlement et il pourrait, si, malheureusement, ce projet était adopté, permettre à la Cour de se considérer comme telle.

Cette fascination périodique, sur certains esprits, du rôle joué par des juridictions suprêmes existant dans d'autres pays n'est qu'un mirage. La Cour de cassation correspond, dans notre système de droit français, à une nécessité démocratique et constitutionnelle. Vouloir la transformer en une juridiction élitiste est méconnaître très profondément sa mission.

La Cour de cassation n'est pas une Cour suprême. Elle est avant tout un organe régulateur, qui a pour fonction d'assurer l'uniformité de l'application de la loi. Elle est la conséquence judiciaire nécessaire du principe constitutionnel de légalité. La loi devant être la même pour tous, et appliquée de la même façon par tous les juges, une seule juridiction supérieure est chargée de contrôler cette unité et de censurer les décisions judiciaires qui s'égarent de la lettre de la loi ou de l'interprétation commune qui en a été donnée.

La fonction fondamentale de la Cour est donc une mission de contrôle. Elle n'a pas à énoncer de règles de droit. Nous sommes là pour cela, mes chers collègues. Elle doit, au premier chef, vérifier que la loi est correctement appliquée.

Cette tâche fondamentale de la Cour de cassation peut, certes, paraître fastidieuse et répétitive au jour le jour pour de hauts magistrats et notamment pour le premier président. Toutefois, elle n'en est pas moins sa raison d'être. Tous les jours, à propos des problèmes les plus simples, l'unicité de l'application de la loi dans l'ensemble des tribunaux français est contrôlée et, éventuellement, sanctionnée. Tous les jours, la Cour de cassation remplit la mission pour laquelle elle a été créée. Cette mission a d'ailleurs d'autant plus d'importance que la loi est, à notre époque, un peu grâce à nous ou à cause de nous, protéiforme.

Assurer l'unicité de l'application de la loi, c'est assurer son application uniforme pour tous dans toute la France, à propos, non seulement d'un texte législatif, mais encore des nombreux textes réglementaires, ou encore de telle ou telle convention collective, ou encore de telle ou telle police d'assurance appliquée à l'échelon national par une grande compagnie.

Telle est la première raison, la raison fondamentale pour laquelle, mes chers collègues, j'oppose la question préalable.

Ma seconde raison tient davantage au fait. En effet, l'exposé des motifs de ce projet de loi cherche à justifier la solution proposée avec l'institution de formations d'admission « assurant la sélection des pourvois dignes d'intérêt » selon le texte - par l'augmentation du nombre des pourvois et par le fait que la Cour de cassation n'est plus en mesure de les juger dans des délais raisonnables et « de se concentrer sur sa mission normative ».

Ce postulat de départ me paraît très contestable. En fait, il n'y a pas d'inflation des pourvois : c'est une erreur de le prétendre. A la Cour de cassation, le nombre des affaires entrées en 1993 a été stable par rapport à 1992. Le dernier rapport de la Cour nous apprend que, en dix

ans, de 1983 à 1993, l'augmentation a été de 13 p. 100, soit environ 1 p. 100 par an. Ce n'est pas le raz-de-marée que certains invoquent.

Par ailleurs, les pourvois ne sont pas aussi fantaisistes que l'on veut bien le dire, puisque le taux de cassation est de 36,5 p. 100 pour l'ensemble des affaires civiles. Ainsi, plus d'un arrêt de cour d'appel sur trois est voué à l'annulation. La Cour de cassation joue donc pleinement son rôle de contrôle de légalité. Veut-on l'affaiblir par les dispositions qui nous sont présentées aujourd'hui ?

L'exposé des motifs, au surplus, passe sous silence des données essentielles.

Ainsi, l'accroissement du nombre des pourvois n'est que le résultat de l'augmentation constante des contentieux soumis aux juridictions du fond. Les difficultés qui en résultent pour la Cour de cassation ne peuvent donc faire l'objet d'un examen séparé des problèmes généraux qu'appelle ce phénomène social, notamment quant au fonctionnement des cours et tribunaux et à la place de la Cour de cassation dans leur hiérarchie.

Pour n'en prendre qu'un exemple, faut-il maintenir les solutions qui conduisent à ce que, sur les quelque 7 000 pourvois formés chaque année en matière prud'homale, près de la moitié soient dirigés contre des jugements rendus en premier et dernier ressort, c'est-à-dire sans possibilité d'appel ?

Ensuite, l'augmentation de la proportion des cassations prononcées montre à la fois un accroissement du nombre des jugements et arrêts entachés d'erreurs de droit ou rendus dans des conditions procéduralement défectueuses et une diminution corrélative de la proportion des pourvois téméraires. A cet égard, il existe une différence profonde entre la juridiction judiciaire qui, face à la complexité croissante des règles de droit, réagit de plus en plus en statuant en équité et la juridiction administrative où le caractère essentiellement prétorien des règles de droit incite cours et tribunaux administratifs à chercher avant tout à se montrer respectueux de la jurisprudence du Conseil d'Etat, si bien que la solution retenue pour celui-ci n'est pas transposable à la Cour de cassation.

Aussi bien est-il paradoxal qu'au moment où l'on constate une forte tendance à l'accroissement de la proportion des cassations, l'on recherche une solution dans la direction d'une sélection préalable des pourvois parmi toutes les affaires qui paraissent, à l'évidence, pouvoir faire l'objet d'une décision de rejet.

Certes, il n'est pas douteux que l'accroissement du nombre des affaires à juger et le risque que générerait pour la cohérence de la jurisprudence une augmentation corrélative du nombre des magistrats chargés de les juger commandent un tri entre les affaires. Cependant, la proportion croissante du nombre des décisions appelant une cassation commande que ce tri soit effectué entre les affaires simples où soit le rejet, soit la cassation s'impose à l'évidence.

La réforme proposée constitue un formidable retour en arrière de quinze ans, voire de quarante-sept ans. Elle revient à essayer de remettre en vigueur une réforme qui avait déjà échoué. M. le rapporteur le sait mieux que moi. En effet, la loi du 30 janvier 1979 avait, en modifiant l'article L. 136-1 du code de l'organisation judiciaire, institué, dans chacune des chambres, une formation restreinte composée de trois magistrats au moins qui examinaient les pourvois dès la remise de son mémoire par le demandeur. Cette formation devait, selon le projet, rejeter les pourvois irrecevables ou manifestement infondés. Cette réforme a subi un échec cuisant, en raison de sa portée trop limitée.

Le seul rejet des pourvois manifestement infondés est déjà une atteinte au libre jeu du contradictoire, en ce sens que les mémoires en défense n'avaient pas à être examinés.

Une réforme rapide est intervenue par la loi du 6 août 1981 à l'initiative de M. Foyer qui a de nouveau modifié l'article L. 136-1, en maintenant, dans chaque chambre, une formation restreinte, mais en lui donnant la mission de statuer dans les pourvois dont la solution paraît « s'imposer », cela de façon totalement contradictoire et avec possibilité de renvoi à la formation ordinaire si l'une des parties le demande.

Or cette réforme - les chiffres le démontrent - a totalement réussi même si elle a mis une dizaine d'années à s'appliquer réellement à toutes les chambres. Le rapport annuel de 1993 de la Cour de cassation est à cet égard significatif puisqu'il révèle que sont désormais traitées en formation restreinte à la première chambre civile 59 p. 100 des décisions, à la deuxième chambre civile 20,67 p. 100 des décisions, à la troisième chambre civile 31,8 p. 100 des décisions, à la chambre commerciale 64,55 p. 100 des décisions et à la chambre sociale 56,4 p. 100 des décisions.

La Cour de cassation assure donc maintenant totalement, contradictoirement, et dans des délais généralement raisonnables, le traitement des affaires simples, y compris de celles qui peuvent être qualifiées de « manifestement irrecevables ou dépourvues de moyens sérieux » au sens du présent projet de loi.

La réforme que vous nous proposez, monsieur le ministre d'Etat, s'attaque donc à une difficulté qui est totalement résolue et va détruire cet acquis pour revenir à l'échec de 1979, voire à l'échec de la chambre des requêtes consacré en 1945. Ce projet de loi, bien qu'il maintienne en apparence les formations restreintes instituées en 1981, aura, en effet, pour conséquence de les condamner à la disparition...

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Non !

M. Jean-Pierre Michel. ... dans la mesure où il ne leur restera plus à juger que les affaires dans lesquelles la cassation s'impose à l'évidence.

En outre, il aura pour effet, contrairement à ce qu'affirme l'exposé des motifs, d'affaiblir la capacité de jugement de la Cour de cassation. Dans les formations restreintes à composition souple et variable, siègent à tour de rôle les conseillers spécialisés dans certaines matières ressortissant de la compétence de leurs chambres, qui sont particulièrement aptes à déceler, parmi celles qui leur sont d'emblée distribuées, les affaires dont la solution paraît s'imposer et à les juger en formation restreinte. Au contraire, la formation d'admission, que le projet veut instituer dans chaque chambre, sera composée de façon rigide pendant toute l'année de trois mêmes magistrats. Ils devront faire le tri parmi toutes les affaires de la compétence de la chambre. Cela obligera à choisir ces magistrats certainement parmi les plus expérimentés au sein de chaque chambre, qui sera dès lors affaiblie dans sa capacité de jugement des autres affaires d'autant que celles-ci, après avoir fait l'objet d'un premier examen par les conseillers au sein de la formation d'admission, devront alors être étudiées par d'autres conseillers rapporteurs pour pouvoir être jugées.

Enfin, faut-il ajouter un troisième argument qui, à lui seul, aurait pu faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité ? Je ne m'étendrai donc pas trop longuement pour ne pas allonger démesurément ce débat.

Monsieur le garde des sceaux, la constitutionnalité de ce dispositif est contestable, contrairement à ce que vous avez esquissé dans votre introduction.

Le recours en cassation constitue pour les justiciables une garantie fondamentale. C'est en ces termes d'ailleurs que s'exprime le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 14 mai 1980 et du 10 mai 1988. Il apparaît ainsi, comme le relève avec pertinence le professeur Renou dans son étude *Le droit au recours juridictionnel*, que le recours en cassation, fondé comme le recours pour excès de pouvoir, sur le principe de l'égalité, constitue en droit français un principe de valeur constitutionnelle.

Certes, il appartient au législateur de fixer les règles du pourvoi en cassation, mais il ne peut le faire qu'en veillant à ne porter atteinte ni au principe fondamental de l'égalité dans l'accès à une voie de recours - décision du 18 janvier 1985 - ni aux garanties essentielles du droit de la défense - décisions du 3 septembre 1986 et du 23 janvier 1987. Or, comme je l'ai dit au cours de mon exposé, le système retenu par le projet de loi méconnaît le principe d'égalité dans l'accès aux voies de recours et méconnaît également le principe du contradictoire.

Il s'agit donc, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, d'une réforme sans objet et sans portée, constitutionnellement discutable, repoussée par l'ensemble des magistrats de la Cour,...

M. Philippe Bonnacarrère. Non !

M. Jean-Pierre Michel. ... en tout cas par l'ensemble des présidents de chambre, qui sont venus s'exprimer devant la commission des lois. Relisez le compte rendu.

M. Philippe Bonnacarrère. Non !

M. Jean-Pierre Michel. Si vous connaissez un président de chambre qui s'est déclaré favorable à la mesure, vous le citerez, monsieur Bonnacarrère.

Cette réforme disais-je, a été repoussée par l'ensemble des présidents de chambre, qui, malgré leurs parcours professionnels personnels et leurs caractères différents, s'accordent pourtant sur ce point, même s'ils sont en désaccord sur beaucoup d'autres. Elle est repoussée également par les organisations syndicales, CGT et CFDT, par le syndicat des avocats de France, par le syndicat de la magistrature et par la Ligue des droits de l'homme.

J'espère, mes chers collègues, qu'elle sera repoussée par l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Raoul Bétaille, rapporteur. Je ne vais pas répondre point par point à mon collègue Jean-Pierre Michel, collègue à double titre puisqu'il était comme moi dans les palais de justice autrefois.

Je tiens toutefois à lui faire remarquer que la formation d'admission laissera passer vers les formations restreintes d'autres dossiers que ceux qui aboutiraient à une cassation automatique. Il faut éviter ce qu'on appelle - mon rapport écrit y fait allusion - l'« ossification » de la jurisprudence. Les pourvois qui seront écartés par la formation d'admission n'auront rien à voir avec ceux qui doivent être examinés avec cette arrière-pensée que jusqu'à présent, la Cour de cassation les rejetait, mais que peut-être il faudrait changer de jurisprudence et décider de casser. C'est pourquoi je pense que le reproche que vous avez fait sur ce point à la formation d'admission n'est pas fondé.

Pour le reste - survolant le problème, sauf à recommencer toutes nos explications mot à mot -, je pense que la qualité et la quantité sont difficilement

conciliables. Vous parlez des présidents de chambre - je compte des amis parmi eux -, mais il y a aussi le Premier président, qui a une petite idée qui, elle, est favorable.

Je parle de ce texte avec d'autant plus de liberté que ce n'est pas moi qui l'ai conçu ; il vient sans doute en partie de la Cour de cassation, mais pour l'essentiel du Gouvernement puisqu'il s'agit d'un projet et non d'une proposition de loi.

Le souci d'éliminer une quantité vraiment trop importante pour privilégier, comme on dit maintenant - c'est un verbe que je n'aime pas - la qualité des arrêts de la Cour de cassation, qui n'est pas toujours en constante augmentation, est primordial, et j'avoue qu'il m'habite.

Vous me dites qu'il y a d'autres procédés à envisager et vous n'avez pas tort de parler de ces décisions qui sont rendues en premier et dernier ressorts sur des affaires qui peuvent ainsi être « fausement » jugées une deuxième fois par la Cour de cassation qui, comme je l'ai rappelé, ne doit juger qu'en droit et non pas en fait. Sur ce point, je suis d'accord avec ce que sous-entend Jean-Pierre Michel : il ne serait pas inutile de faire en sorte - ce serait une autre réforme - que certaines affaires, notamment celles soumises à la chambre sociale, ne puissent pas directement aller devant la Cour de cassation, sans avoir fait l'objet d'un deuxième jugement complet en droit et en fait par la cour d'appel.

Je vous demande de rejeter la question préalable de M. Jean-Pierre Michel.

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

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Je partage l'analyse du rapporteur. J'ajoute simplement que je ne puis souscrire à ce qu'a dit M. Michel sur l'absence d'inflation des pourvois.

La majorité des pourvois sera, bien sûr, examinée par les formations de jugement, même si la tentation que vous avez rappelée d'aller vers une cour suprême existe toujours. Ecarter les pouvoirs dilatoires ou procéduriers me paraît être aujourd'hui une nécessité.

Sur le plan constitutionnel, tous les principes fondamentaux de notre procédure sont respectés : le contradictoire, les garanties des droits de la défense, le principe d'égalité entre les justiciables.

Enfin, à propos des critiques que vous avez prétendues unanimes, je me permets de rappeler que le Sénat a manifesté son adhésion au mécanisme proposé, avec les améliorations qu'il a apportées, comme le fera d'ailleurs votre commission.

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

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. André Gérin, pour le groupe communiste.

M. André Gérin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il est vrai que l'institution judiciaire croule sous les dossiers. C'est un constat d'évidence que personne ne nie, même si d'aucun se refuse d'y voir un symptôme d'échec et de crise de la société.

Le sénateur Hubert Haenel disait le 18 octobre dernier : « La justice est le miroir de la société. » Je dirai pour ma part que la situation de la justice reflète une partie de la crise économique, sociale et morale et révèle des déchirures sociales graves, la désagrégation des structures familiales, notamment.

Les jugements traduisent cette inflation : saisies, expulsions, injonctions de payer, chèques sans provision, liquidations de biens. Beaucoup plus nombreux sont aujourd'hui ceux qui ont affaire à la justice dans les domaines du travail, du logement, de la famille, de la consommation et du crédit. Avoir les moyens de vivre dignement à notre époque est une question de fond pour les exclus et pour ces hommes, ces femmes, ces jeunes, ces couples sans ressources.

Que nos concitoyens aient de plus en plus recours à la justice est un signe grave du pouvoir d'aboutissement de recherche de repères humains, civiques que peut représenter la justice dans notre pays. Ils entendent ainsi se faire entendre, faire respecter leurs droits, leur dignité, leur identité.

La conséquence est l'augmentation du nombre des pourvois en cassation, mais la proportion, par rapport au nombre des décisions rendues par les cours et les tribunaux et susceptibles d'être déférées à la Cour de cassation, demeure à peu près constante, soit environ 15 p. 100.

Il s'agit donc bien d'une question d'organisation et de moyens humains et matériels, dans une société qui s'enlise dans la crise et dont les critères de pilotage sont la croissance financière et économique.

En effet, la seule solution efficace est certainement d'adapter la justice à la nouvelle demande sociale, et non pas d'adapter la justice aux moyens existants ; ce que font les gouvernements depuis de nombreuses années. Devant ces questions cruciales, on est tenté d'utiliser la justice et de nombreux services publics comme les pompiers de la crise. Depuis une trentaine d'années, il y a sur les grandes missions publiques de solidarité nationale une démission de l'Etat. Cette situation compromet durement le bon fonctionnement des juridictions.

Ce n'est pas un hasard, si plus de 32 000 dossiers étaient en « stock », en instance d'être jugés à la Cour de cassation au 21 décembre 1993. C'est d'autant moins acceptable que ce délai de jugement, long de plusieurs mois, voire de plusieurs années, aura souvent été précédé de difficultés identiques devant les juridictions du premier degré et d'appel.

Cette crise porte atteinte aux conditions de travail de la quasi-totalité des personnels de la justice et elle heurte de plein fouet les droits des citoyens, de tous les justiciables.

L'état du service public de la justice mérite non seulement un véritable plan de sauvetage, mais doit faire l'objet d'une vraie priorité dans le budget. Pour cela, il est nécessaire d'organiser un vaste débat national associant l'ensemble des personnels afin de définir les missions fondamentales de notre justice et de lui rendre sa fonction essentielle qui est de garantir les droits de chaque citoyen.

Les orientations actuelles du Gouvernement sont le fruit d'un choix politique, une politique de rigueur et d'austérité, une politique de déjudiciarisation. Elles remettent en cause les principes essentiels tels ceux de l'accès à une justice égalitaire, de sa gratuité et de l'immovibilité des juges, élément essentiel pour leur indépendance.

C'est ce que les parlementaires communistes n'ont cessé de dénoncer lors de la discussion du plan pluriannuel pour la justice, que la majorité vient d'adopter en seconde lecture.

Quant aux crédits accordés à votre ministère, les chiffres parlent d'eux-mêmes ; je n'y reviens donc pas.

Cette même philosophie vous conduit aujourd'hui à nous proposer un texte qui n'a pour objectif que de réduire considérablement le nombre des pourvois admis-

sibles, voire à éliminer les affaires de moindre importance ou considérées comme telles ou les affaires de peu d'intérêt financier.

Il ne s'agit pas, comme vous tentez de le laisser croire, « d'écarter du traitement long et minutieux » les pourvois qui sont manifestement irrecevables ou dépourvus de moyens sérieux de cassation.

Les statistiques montrent que ce qui augmente, c'est le nombre non pas des pourvois abusifs mais des pourvois fondés. Donc, pour résoudre - mais à quel prix ? - le problème d'une justice ne parvenant pas à évacuer dans un délai raisonnable le flot des affaires qui lui sont soumises, vous n'avez pour réponse qu'une procédure visant le productivisme à tout prix de la Cour de cassation.

Votre projet, en effet, vise à créer au sein de chaque chambre civile de la Cour de cassation une commission d'admission des pourvois, chargée, après le dépôt des mémoires des parties, de rejeter les pourvois qui lui paraissent manifestement irrecevables ou ne reposeraient sur aucun moyen sérieux.

Où est le principe constitutionnel d'égalité devant la loi ?

En effet, la procédure d'admission va permettre à nos juridictions supérieures de « choisir » leurs dossiers et de ne juger que les affaires qui leur paraîtront « importantes ».

Comment pouvez-vous intégrer dans notre droit une notion aussi vague que l'absence de moyens « sérieux » de cassation, notion qui laisse la porte grande ouverte à toute appréciation subjective, source réelle d'arbitraire ?

En privant certains justiciables de la possibilité de se pourvoir en cassation, vous remettre en cause le caractère fondamental du droit d'agir en justice. Est-ce équitable ?

N'est-ce pas là la confirmation de la mise en place d'une justice à plusieurs vitesses ?

Notre souhait, monsieur le garde des sceaux, si l'on reprend votre texte initial, est d'aller encore plus vite en besogne !

Faut-il rappeler les dispositions envisagées tendant à reconnaître aux dites commissions un pouvoir discrétionnaire, sans contrôle ni garantie, niant tout principe de contradictoire pour prononcer le refus d'un pourvoi ?

Les droits de la défense ne vous concernent pas, même si le Sénat a tenté de donner au texte un semblant de constitutionnalité.

Quant à l'objectif légitime d'accélérer le jugement des affaires, je partage l'analyse de M^e Monod, M^e Thiriez et M^e Waquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, parue dans un quotidien du 18 mai 1994 : « En créant un double examen successif pour une même affaire - commission d'admission, puis formation de jugement pour les affaires admises -, ce projet, loin d'accélérer le cours de la justice, allongera la durée de la procédure. On en veut pour preuve l'exemple du Conseil d'Etat ».

« De plus », poursuivent-ils, « les magistrats qui siègeront à la commission seront nécessairement prélevés sur les effectifs des chambres, ce qui affaiblira le potentiel humain de celles-ci. Enfin, ce nouveau titre rendra plus difficile l'évolution de la jurisprudence » !

Quel paradoxe !

Comme l'a dit M. Michel, les syndicats CGT, CFDT, la Ligue des droits de l'Homme, le syndicat des avocats de France, l'Union syndicale de la magistrature ainsi que le Syndicat de la magistrature expriment tous leurs plus extrêmes réserves à l'égard de ce projet de loi.

Certains principes de notre droit seront réduits, voire annulés.

Pour tous ces motifs, les députés communistes voteront contre ce texte.

M. le président. La parole est à M. Philippe Bonnacarrère, pour le groupe RPR.

M. Philippe Bonnacarrère. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, chacun de nous le sait : il y a une inflation des procédures judiciaires. Cette inflation va se poursuivre dans notre pays où se cumulent l'influence d'une culture juridique issue du droit romain et celle de mœurs plus récentes, d'inspiration anglo-saxonne.

De toutes les juridictions, la Cour de cassation est probablement la moins adaptée au traitement d'un contentieux de masse. Ce n'est pas son histoire, encore moins sa vocation. La multiplication des pourvois porte atteinte à sa capacité de dire le droit, au sens de l'interpréter, ou de l'unifier. N'oublions pas que c'est la Cour de cassation elle-même qui a demandé cette réforme. Le projet de loi répond en conséquence à sa volonté.

Cette réforme est utile, mais le législateur n'en maîtrisera pas le devenir. Nous sommes typiquement devant un texte où tout dépendra de l'usage, de l'application qui en sera faite.

Votre projet, monsieur le garde des sceaux, vise à mettre en place un filtre supplémentaire sous la forme d'une formation d'admission. Ce n'est pas tout à fait une nouveauté. Des filtres existent déjà dans notre procédure devant la Cour de cassation : la déclaration de déchéance du pourvoi pour défaut de dépôt des mémoires, son retrait possible en raison de l'inexécution de la décision attaquée, la formation restreinte des chambres.

Vous autorisez une nouvelle formation d'admission à refuser un pourvoi lorsqu'il est manifestement irrecevable, si aucun moyen sérieux de cassation ne peut être retenu - on pourra d'ailleurs retenir sur ce point la formulation de notre rapporteur, qui est un petit peu plus ciselée.

Vous recherchez donc l'efficacité et je suis persuadé qu'un grand nombre d'affaires n'ont aucune raison de suivre la totalité du circuit, mais cette réforme n'est acceptable qu'à des conditions précises.

Il faut des garanties fortes pour le justiciable mais également, me semble-t-il, pour la Cour de cassation elle-même.

Pour le justiciable, ces garanties sont le respect du contradictoire avec l'échange des mémoires, l'examen juridique au fond, l'obligation de motivation, la possibilité de renvoi en audience normale, la présence de trois hauts magistrats et d'un avocat général. Elles figurent dans le texte proposé. Le terme de « décision juridictionnelle » notamment ne laisse aucun doute sur l'obligation de motiver. Toute autre solution s'écarterait de notre culture juridique profonde et comporterait un risque de dérapage pour toutes les juridictions.

Pour la Cour de cassation, la garantie doit concerner le rôle de la formation d'admission par rapport à la formation restreinte. C'est un point qui est largement évoqué dans le rapport de M. Béteille et qui est effectivement délicat à traiter. Il sera essentiel d'éviter que le travail d'examen du dossier soit alourdi par un dédoublement de la procédure. Cette condition ne sera remplie que si les conseillers peuvent organiser le travail de leur chambre. Cette réforme, souhaitée par la Cour, ne réussira que s'il y a diligence et acuité rédactionnelle des conseillers. Aussi, la désignation des hauts magistrats composant la formation d'admission doit relever des présidents de la

chambre concernée, et c'est ce qui est proposé dans l'état actuel du texte. Ce point est tout à fait essentiel, nous l'avons bien ressenti lors de l'audition des présidents de chambre.

M. Michel disait tout à l'heure qu'ils n'étaient pas favorables à la réforme proposée. J'ai eu l'impression, personnellement, qu'ils n'étaient pas en mesure de proposer d'autres solutions permettant un meilleur fonctionnement. Ils ont bien évoqué la possibilité de supprimer les décisions rendues en dernier ressort, souhaitant ainsi que l'ensemble des dossiers passent d'abord par le filtre de la cour d'appel avant de leur être présentés. C'est une solution dont il vous appartient d'étudier les conséquences. Je n'y suis pas forcément très favorable dans la mesure où elle va augmenter le contentieux au niveau des cours d'appel, ans réduire beaucoup, me semble-t-il, celui de la Cour de cassation. Cela me paraît donc un pari un peu hasardeux.

A partir du moment où les présidents de chambre seront complètement associés par la désignation des conseillers dans le cadre de ces formations d'admission, j'ai le sentiment que, dans la pratique, ces dispositions fonctionneront bien. C'est la raison pour laquelle le réalisme veut, me semble-t-il, que nous adoptions ce projet de loi.

Les grands principes judiciaires sont respectés. Aucun projet de société n'est en cause et il est très paradoxal de critiquer un texte qui tend à améliorer le fonctionnement de la haute juridiction, à lui permettre de faire face à l'augmentation des pourvois tout en maintenant son niveau de qualité. Laisser faire serait, je crois, la pire des choses. Le groupe socialiste nous a proposé tout à l'heure de ne rien modifier. Ce n'est ni la première ni la dernière fois que le plus parfait conservatisme nous est proposé...

En conclusion, ce projet est-il novateur ? Je ne le crois tout de même pas. Est-il simplificateur ? A dire vrai, je n'en suis pas totalement convaincu. La pratique nous le dira. Nous manifestons ce soir notre confiance aux conseillers à la Cour de cassation eux-mêmes pour la bonne application de ce texte. Finalement, le vrai mérite de ce projet est de respecter notre culture juridique et d'être réaliste. Aussi, le groupe du RPR vous propose, mes chers collègues, de l'adopter.

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch, pour le groupe socialiste.

M. Jacques Floch. Monsieur le garde des sceaux, lorsque M. le Premier ministre a présenté au conseil des ministres le projet de loi portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation, on pouvait s'attendre éventuellement, à l'énoncé de ce titre, à un vaste projet permettant à notre Cour supérieure de répondre au mieux aux 36 000 pourvois qui lui sont transmis, mais il n'était pas question de cela.

Vous vouliez simplement instaurer une formation d'admission des pourvois au sein de chacune des chambres civiles de la Cour de cassation, faisant renaître ainsi d'une manière différente, oserai-je dire abusivement, la vieille chambre des requêtes qui avait été supprimée en 1947.

Était-ce opportun ?

Non, si j'en crois M. le président de la commission des lois qui, en déposant un amendement de suppression de l'article 1^{er}, demande en fait le rejet pur et simple de votre projet.

Non, si j'en crois M. le président de la chambre criminelle, qui s'étonne qu'une formation spéciale et lourde soit instituée pour accélérer le traitement d'affaires qui, par hypothèse, demandent peu de temps et donnent lieu

à des arrêts stéréotypés. Il déclare aussi inadmissible le mode de composition de la formation d'admission dans la mesure où il dessaisit le président de chaque chambre. J'ai noté avec attention qu'en dépit de mon conservatisme, M. Bonnacarrère pensait la même chose. *(Sourires.)*

Non, si j'en crois aussi M. le président de la première chambre civile, qui a rappelé qu'il existait déjà des formations restreintes composées de trois magistrats, qui statuent sur des dossiers simples dont l'étude n'est que de courte durée. Il craint que, compte tenu de leurs charges, les magistrats puissent céder à la tentation de regarder trop vite les affaires et de les rejeter sans formuler de motivation. C'est un euphémisme certes, car il n'y aura pas de motivation, mais c'est significatif d'un véritable malaise.

M. le président de la deuxième chambre civile craint, lui, que des requérants dépourvus d'avocat, c'est-à-dire n'ayant pas été en mesure de « fabriquer » - j'utilise le mot à dessein - des moyens qui auront l'air sérieux, restent à la porte de la justice.

Quant au président de la chambre sociale, chambre qui traite plus de 7 500 dossiers par an, il dit ne pas savoir comment filtrer les dossiers et il se demande comment la différence sera faite entre les arrêts de non-admission et les arrêts de rejet. J'ajoute que ce sont les pourvois devant cette chambre qui sont notoirement visés par votre projet de loi.

Le président de la troisième chambre civile signale que l'analyse du sérieux des moyens nécessite un travail approfondi, qui demande normalement du temps, et il rappelle que les formations restreintes déjà existantes savent prendre des décisions rapidement lorsque l'irrecevabilité du pourvoi est manifeste, en fait, à chaque fois qu'il ne répond pas aux conditions de procédure normale.

Que dire également de l'avis que donnent des avocats éminents, avocats au conseil qui n'ont pas hésité au mois de juin dernier à voter une motion de contestation contre une réforme néfaste et inutile ? Encore des conservateurs, mon cher collègue ! Elle est néfaste parce que nos grands principes sont malmenés, comme est basoué le principe d'égalité devant la justice puisque seuls les pourvois bien présentés, bien ficelés si je puis dire, pourraient être « choisis ». N'est-ce pas la tentation pour nos magistrats supérieurs non pas de juger mais de dire le droit ?

Le deuxième grand principe non pris en compte par le projet de loi est le caractère non contradictoire de la procédure. Ainsi un recours risque-t-il d'être traité sans que la personne qui l'a déposé ou son avocat en soit averti. Enfin, sans motivation du rejet, le justiciable ne comprendra encore pas la décision de justice.

Faut-il vous rappeler la jurisprudence de la Cour de cassation, de notre Cour de cassation non encore défigurée ? Viole l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des Droits de l'homme une décision qui aboutit à priver une personne « du droit d'exercer un recours contre une décision rendue à son insu et concernant directement ses droits et obligations ». Il s'agit d'un arrêt du 17 mai 1994. C'était hier !

Je m'interroge du reste sur la nature d'un jugement de classement d'un pourvoi qui aurait été introduit dans les formes. Ce ne peut être qu'une décision administrative et non juridictionnelle. Et là, reconnaissez-le, la séparation des pouvoirs en prend un coup dont nous devons mesurer la portée !

Monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, vous justifiez ce projet de loi simplement par de l'arithmétique, disant que la multiplication du nombre des pourvois est tellement importante qu'il faut trouver des

solutions pour en diminuer le volume. C'est un fait que, de 1982 à 1993, nous sommes passés de 17 856 pourvois à 36 209. M. le garde des sceaux a expliqué au Sénat que les citoyens avaient mieux utilisé leurs droits s'ils étaient plus initiés au fonctionnement des institutions judiciaires et que, par là, ils les utilisaient au mieux de leurs intérêts. Est-ce une raison pour jeter aux oubliettes, sans motivation, sans explication, les pourvois introduits par ceux qui espèrent en leur justice ? Faut-il oublier que, derrière ces pourvois abstraits, il y a toujours un problème humain, une souffrance ?

Du reste, doit-on être inquiet si les justiciables utilisent mieux la justice ? Je crois qu'il serait indécent de répondre oui.

Il nous faut certes faire très attention à ne pas tomber dans le système américain où, pour tout et pour rien, on a recours à une procédure judiciaire, mais la réforme proposée favorise précisément une telle dérive.

Pour forcer le barrage, éviter un filtrage, les juristes vont concentrer fatalement leur énergie sur le droit formel, la procédure, et ce n'est pas le dernier amendement de notre rapporteur qui les en empêchera, bien au contraire.

Dans notre pays, tout peut ou doit être soumis à l'arbitrage du juge et, si l'on peut souhaiter que cet arbitrage soit moins fréquemment sollicité, il faut agir non sur le droit au pourvoi des justiciables, mais en amont : améliorer la qualité des décisions du juge de fond, voilà la bonne méthode, et nous en avons les moyens.

L'institution des conseillers référendaires, réellement basés dans les cours d'appel, visait à aider les magistrats à mieux rédiger leurs arrêts, mais aussi à leur éviter de faire des fautes de procédure, tant au niveau de l'instruction qu'à celui des jugements, erreurs qui, dans d'autres professions, constituent des fautes professionnelles susceptibles d'entraîner des sanctions à l'encontre de leur auteur.

Devenir conseiller référendaire, ce n'est pas seulement progresser dans sa carrière. C'est principalement accepter la mission difficile d'harmoniser en amont le cours de la justice, d'assurer ce souci d'une bonne justice, souci que nous ne sommes pas les seuls à partager puisque la grande majorité des décisions sont rendues heureusement dans de bonnes conditions, ou du moins de façon satisfaisante.

Il me semble également que, par la multiplication judiciaire des pourvois dans l'intérêt de la loi, le parquet pourrait contribuer efficacement à l'émergence en temps utile de jurisprudences stables, modernes et adaptées. Le travail de la Cour de cassation s'en trouverait considérablement allégé.

Déjà, l'application de la réforme de 1981 autorisant le jugement par formation restreinte, qui n'est malheureusement entrée en vigueur que depuis quelque temps, fonctionne à la satisfaction générale des hauts magistrats, et les avocats aux conseils que j'ai cités tout à l'heure ont tous été unanimes pour dire qu'elle devrait être suffisante pour résorber le stock des affaires qui semblent vous effrayer, monsieur le garde des sceaux. Ces formations restreintes ont au moins l'avantage, elles, de respecter les principes fondamentaux du droit et elles sont compétentes pour 80 p. 100 des affaires soumises à la Cour de cassation. Laissez-les faire, mieux, utilisez-les à plein temps !

Je n'ai trouvé ni de motivation sérieuse, ni d'intérêt réel à votre projet de loi. Est-ce pour faire renaître la défunte Chambre des requêtes - qu'a longtemps présidée le grand-père de la commission des lois - ce qui ne me

paraît pas être le cas puisque vous proposez une formation dans chaque chambre ? Est-ce pour donner au juge judiciaire une sorte de commission d'admission inspirée du Conseil d'Etat ?

On sait par la rumeur que nos deux cours supérieures aiment bien l'une et l'autre bénéficier du même avoir. J'ose espérer que ce n'est pas là la principale motivation, comme ne doit pas être une motivation le filtrage préalable, la volonté de choisir les dossiers afin de prendre les plus nobles, les plus intéressants, au plan intellectuel, pour dire le droit.

Cette idée anglo-saxonne de Cour suprême est étrangère à notre forme de droit. En France, ceux qui disent le droit, ce sont les législateurs. La Cour de cassation, lorsqu'elle a été instaurée, avait pour but de veiller à l'unité d'interprétation des règles de droit comme à l'application d'une unique procédure par l'ensemble de nos juridictions.

A l'époque de sa création, l'unité de la France dans sa pensée législative n'était pas encore atteinte. Les particularismes locaux, régionaux, issus de l'implantation des anciens Parlements, rendaient nécessaires cette unicité afin que tous les citoyens soient égaux devant la loi, égaux devant la justice.

Depuis, son rôle a évolué, mais la Cour de cassation est toujours le garant de l'unité de l'interprétation des textes et des principes, ainsi que de leur évolution harmonieuse. Un droit figé, c'est un droit mort, comme l'est du reste un droit éclaté. C'est vers cela que nous allons ! Si la Cour de cassation choisit ses sujets d'arrêts, cela signifie que la jurisprudence se fera dans les cours d'appel et par les cours d'appel.

Faut-il vous rappeler combien est délicate la fixation claire de notions telles que l'inconduite notoire ou les contrats d'adhésion ? Plusieurs écoles existent et il faut à chaque fois que la Cour de cassation se prononce. La Cour de cassation est là pour faire la synthèse de ces tendances et inscrire les différentes affaires judiciaires qui reflètent des cas particuliers dans le cadre d'une jurisprudence nationale. Il faut lui laisser ce rôle éminent et je rappelle avec beaucoup de satisfaction que, jamais ou fort rarement, ces arrêts ne sont discutés. Ils sont admis, et c'est une bonne chose pour notre justice. Il faut préserver cet acquis précieux.

Dans une cité idéale, utopique, une cour de cassation ne devrait avoir que peu de travail. Les cours auraient simplement rendu la justice et leurs arrêts remplis de sagesse et de compréhension du droit ne seraient plus discutables par les parties. Nous n'en sommes pas là.

Pris, et parce que la société n'est pas idéale, vous prenez le risque de laisser des hommes choisir eux-mêmes la quantité de travail qu'ils accepteront de fournir, sans contrôle, sans contre-pouvoir. On dit parfois que les juges et notamment les juges uniques ont trop de pouvoirs. On va alimenter cette querelle de façon bien malheureuse, car un refus de juger, un déni de justice, sera bien le fait d'un homme de justice dont la crédibilité n'en sortira pas renforcée.

Nous avons multiplié les textes de loi sur des droits spécifiques. Les administrations ont multiplié les réglementations. Cela justifie-t-il que l'on cherche à simplifier abusivement les moyens de recours ?

Nous ne pourrions, monsieur le garde des sceaux, mettre un frein à ce que vous appelez « l'encombrement de la Cour », encombrement dont on peut discuter à l'infini de la réalité. Vous avez, comme vos prédécesseurs, essayé de nous faire partager la responsabilité de la médiocrité des moyens donnés à la justice. Nous sommes

ici tous responsables de la qualité parfois médiocre de cette dernière, ou tout au moins qui apparaît telle à l'ensemble de nos concitoyens.

Nous avons besoin, monsieur le garde des sceaux, d'une plus longue réflexion pour dégager les moyens d'une réelle diminution du nombre des pourvois. Je dois vous dire, moi qui siége à la commission des lois depuis 1981 et qui ne suis pas juriste, combien depuis cette année-là, je suis étonné - pour ne pas dire plus -, et ce quel que soit le garde des sceaux, de l'absence de réflexion commune entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et l'institution judiciaire, ne serait-ce que pour tenter d'améliorer, ce qui serait déjà un grand pas, le fonctionnement de notre justice.

C'est pour cela, monsieur le garde des sceaux, et parce que le présent projet de loi ne nous paraît pas remplir l'objectif que vous assignez, que le groupe socialiste ne le votera pas.

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la réforme de la Cour de cassation que nous examinons aujourd'hui intervient quelques jours à peine après un arrêt de cette même cour, arrêt qui souligne une lacune de la loi de 1989 sur la protection de l'enfance que je souhaiterais que l'Assemblée puisse réparer.

Depuis le vote de ce texte permettant aux victimes de porter plainte dans les dix ans qui suivent leur majorité, les poursuites se sont multipliées et se sont enfin élevées les voix de jeunes femmes qui, hors du foyer familial d'origine, une fois mariées, ont osé parler.

Toutefois, cette décision très récente de la Cour de cassation à propos d'une affaire d'inceste - j'en ai eu connaissance hier - vient de décourager les espoirs de celles et ceux dont l'enfance a été souillée. La haute juridiction vient en effet de rappeler que les lois nouvelles relatives à la réouverture du délai de prescription sont sans effet sur les prescriptions déjà acquises lors de leur entrée en vigueur. La prescription des crimes étant de dix ans, la jurisprudence implique donc que les victimes de pratiques incestueuses antérieures à 1979, et même âgées de moins de vingt-huit ans, ne peuvent plus obtenir réparation sur la base de la loi de 1989.

M. Daniel Picotin. On ne traite pas de l'inceste aujourd'hui !

Mme Ségolène Royal. Certes, mais on traite de la Cour de cassation. C'est la raison pour laquelle je me permets de « raccrocher » la proposition que je vais faire au débat que nous avons aujourd'hui.

Or, lorsque l'on se reporte aux débats parlementaires de 1989, il est clair que le législateur n'a pas voulu écarter les victimes de pratiques incestueuses ayant eu lieu avant 1979 : sa volonté a bien été de leur donner la possibilité de demander justice pour des crimes commis lors de l'enfance, et cela dans un délai de dix ans à compter de leur majorité. Par conséquent, seule une rédaction lacunaire de la loi a permis à la Cour de cassation d'écarter, par cet arrêt, le pourvoi de certaines victimes.

Chacun sait qu'il faut beaucoup de temps pour faire émerger la souffrance des victimes d'actes incestueux, et c'est la raison pour laquelle je souhaiterais que l'on puisse, à l'occasion de ce débat - et j'ai déposé un sous-amendement en ce sens -, réparer cette lacune formelle de la loi de 1989.

J'entends bien que l'on opposera peut-être le nouveau règlement de l'Assemblée nationale à ma demande tendant à permettre la réparation de ce douloureux problème

qu'est l'inceste, mais ce serait relativement dérisoire d'utiliser un tel argument face à un problème de cette importance. Je souhaiterais donc, monsieur le président, que vous puissiez faire preuve d'une position assez souple afin que l'Assemblée nationale puisse débattre de mon sous-amendement. Je vous remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je crois, ma chère collègue, que j'ai fait montre d'une certaine souplesse puisque je vous ai laissée vous exprimer alors que vous vous écartiez du sujet. Sachez que je suis ici pour appliquer le règlement, notamment l'article 54, alinéa 6, qui précise que « l'orateur ne doit pas s'écarter de la question, sinon le président l'y rappelle ». Or vous avez exposé un problème qui n'est pas celui dont nous débattons aujourd'hui,...

Mme Véronique Neiertz. Ce ne sera jamais celui dont nous débattons, voilà le problème !

M. le président. ... même s'il est très respectable.

La parole est à M. Daniel Picotin, pour le groupe UDF.

M. Daniel Picotin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, si certains ont été prolixes, voire hors sujet, pour ma part je serai bref.

Le projet du Gouvernement portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation est un ajustement plutôt technique créant des formations d'admission dans chaque chambre. La philosophie de l'élaboration de ce texte doit être recherchée dans le souci d'accélérer le cours de la justice, esprit qui a présidé à l'économie générale des lois votées hier soir ici même en deuxième lecture : loi quinquennale de programmation, modification du statut de la magistrature et loi portant des ajustements des procédures administrative, pénale et civile.

Il est vrai que la Cour de cassation, à l'instar de toute la justice, connaît un certain encombrement. Plusieurs réformes successives n'ont pas permis, à ce jour, de diminuer le nombre des affaires restant à juger : de 1992 à 1993, elles sont passées de 15 000 à 32 000.

S'inspirant de l'exemple du qui s'est passé au Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation a proposé au Gouvernement une réforme instaurant de véritables formations d'admission au sein de chaque chambre.

Si le premier président et le procureur général près la Cour de cassation ont soutenu, bien évidemment, ce projet devant la commission des lois, il n'en a pas été de même des six présidents de chambres également entendus.

M. Pierre Mazaud, président de la commission. Absolument !

M. Daniel Picotin. Ces derniers se sont montrés unanimement réservés, si ce n'est opposés au texte proposé. Il semble que cela soit d'ailleurs le sentiment majoritaire des conseillers.

A certaines des critiques, M. le rapporteur Raoul Béteille a apporté de bonnes réponses par le biais de quelques amendements qui ont été acceptés par la commission des lois. Ainsi, ce n'est plus le premier président mais chaque président de chambre qui désignera les membres de la formation d'admission. M. Béteille a également proposé un amendement rédactionnel tendant à modifier le motif de refus d'admission du pourvoi.

Cela dit, si ces amendements permettent d'améliorer la loi qui a été adoptée en première lecture par le Sénat, certaines critiques subsistent. En effet, ne risque-t-on pas de compliquer les choses plutôt que de les simplifier ?

N'y a-t-il pas finalement que peu de recours manifestement irrecevables ou absolument sans caractère sérieux ? De surcroît, l'absence de ministère obligatoire d'avocat dans le domaine social oblige à un examen attentif des mémoires élaborés par les parties. Enfin, je rappelle que la réforme de 1979 permet déjà d'évacuer les affaires simples à juger.

Le groupe UDF est certes prêt à voter ce texte dont l'intention est au premier abord positive. Face aux critiques des présidents de chambre, dont une partie a été rendue sans objet, on peut opposer que la pratique et les mesures d'accompagnement feront le reste. Toutefois, si nous votons cette loi sans enthousiasme excessif, c'est en pensant à ce que disait Portalis, un de nos grands juristes classiques : « On gouverne mal quand on gouverne trop ! » (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Alors, il va se retourner dans sa tombe !

M. Raoul Bételle, rapporteur. Portalis disait aussi : « il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante ! ».

M. Jean-Pierre Michel, Bételle, avec nous !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Merci, monsieur le rapporteur !

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le ministre d'État, garde des sceaux. A M. Gérin et à M. Floch qui ont parlé de « plan de sauvetage », je dirai que, sans prétendre régler du jour au lendemain tous les problèmes constatés, le plan pluriannuel vise tout de même à dégager des moyens financiers et à rationaliser les procédures dans le respect des garanties des justiciables.

M. Gérin, je rappellerai que les magistrats membres de la formation d'admission pourront siéger en formation de jugement et qu'aucun principe de notre droit n'est modifié.

A M. Bonnacarrère comme à M. Picotin, je signalerai que tout dépendra en effet de l'utilisation qui sera faite de ce texte. Nous sommes dans une situation de relatif blocage et nous devons chercher des solutions autres que celles mises en œuvre jusqu'à présent. Il s'agit donc, non de bouleverser, mais d'aménager.

A M. Floch, enfin, je rappellerai que l'on ne peut pas soutenir sérieusement que les décisions de rejet des formations d'admission seraient de nature administrative et violeraient le principe de la séparation des pouvoirs.

M. Jean-Pierre Michel. Ce sera pourtant le cas !

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles du projet de loi dans le texte du Sénat.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. — L'article L. 121-3 du code de l'organisation judiciaire est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Au sein de chaque chambre civile, il est constitué une ou plusieurs formations d'admission des pouvoirs en cassation. »

Je suis saisi de deux amendements identiques, n^{os} 4 et 5.

L'amendement n^o 4 est présenté par M. Pierre Mazeaud, l'amendement n^o 5 est présenté par M. Floch et les membres du groupe socialiste.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour soutenir l'amendement n^o 4.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ma tâche est difficile dans la mesure où la commission des lois ne m'a pas suivi. Les absents ont toujours tort, et je n'étais pas là au moment où elle a examiné ce texte. Aussi, je voudrais, aujourd'hui, m'efforcer de convaincre les membres de la commission des lois et, au-delà d'eux, tous les membres de cette assemblée.

Certes, l'excellent rapporteur de ce texte — qui de plus est un ami — m'a beaucoup appris sur la Cour de cassation à une époque nous étions tous les deux membres du cabinet d'un autre garde des sceaux. Mais d'autres que lui m'ont aussi beaucoup appris : mon grand-père et mon père !

Au cours de la discussion générale plusieurs arguments avancés m'ont interpellé. Ainsi, j'ai entendu dire : « La Cour de cassation veut cette réforme. » Or, après avoir entendu les présidents des différentes chambres de la Cour de cassation, je ne suis pas certain que l'ensemble de la Cour la veuille. Si l'on avait dit que M. le premier président de la Cour de cassation la souhaitait, c'eût été différent !

Tout à l'heure, M. le rapporteur a rappelé, et avec quelle autorité, Portalis pour souligner qu'on légifère beaucoup trop.

M. Jean-Pierre Michel. Voilà !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. On fait continuellement des réformes ; peut-être pas, comme vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, pour réformer, mais pour aménager.

Mais à quoi servent les aménagements proposés, si la réforme de 1981, qui a été votée à l'unanimité et dont M. Jean Foyer avait été en quelque sorte le précurseur, a porté ses fruits ? Si c'est le cas, il est parfaitement inutile de légiférer continuellement.

Or, que cherchons-nous, monsieur le garde des sceaux ?

Certes, on se rend compte que les pourvois sont nombreux. Mais cela ne date pas d'aujourd'hui ! Nos concitoyennes et concitoyens sont procéduriers et n'hésitent pas à utiliser les voies de recours et les pourvois devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

La véritable réforme que vous devez imposer, monsieur le garde des sceaux, elle n'est pas là, elle est en amont pour éviter qu'il y ait un trop grand nombre de pourvois.

M. Jean-Pierre Michel. Voilà !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La réforme ne passe pas par l'aménagement que vous nous proposez.

Veut-on revenir à la chambre des requêtes ? C'est un sujet que je connais bien — par voie successorale, si je puis dire — puisque mon grand-père y a siégé ; toutefois, je le reconnais, il a commis beaucoup d'erreurs, notamment en voulant rendre des arrêts de principe — que les étudiants des facultés de droit étudient aujourd'hui comme de grands arrêts de jurisprudence —, ce qui n'était pas le rôle de la chambre des requêtes. Mais comme l'on ne

veut pas revenir à la chambre des requêtes, on nous propose un dispositif qui se situe entre les formations restreintes créées par la loi de 1981 et cette même chambre.

M. Jean-Pierre Michel. Et voilà !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La question qui se pose est de savoir si le système actuel des formations restreintes répond ou non au problème posé, même si j'estime, pour ma part, que la véritable réforme doit se faire en amont afin d'éviter un trop grand nombre de pourvois. C'est à la Chancellerie d'y réfléchir et de nous faire des propositions, quitte à associer la représentation nationale à une telle réflexion.

Si vous me disiez, monsieur le garde des sceaux, qu'il n'est pas possible de former un pourvoi devant la Cour de cassation dans tous les cas, je vous suivrais sans aucun doute.

Cette réforme de la Cour de cassation est voulue, non par l'ensemble de la Cour, mais par son premier président. Certes, c'est un homme éminemment respectable, mais il a, hélas ! perdu l'habitude de rédiger lui-même ses arrêts, car, depuis le départ du premier président Bornet, les premiers présidents de la Cour de cassation sont associés uniquement aux tâches administratives et matérielles et ne font plus de droit. Je le regrette, et cela me permet de souligner combien le premier président Bornet était un magistrat tout à fait exceptionnel.

Aujourd'hui, c'est M. le premier président, et non l'ensemble de la Cour de cassation, qui nous dit : « il faut faire cette réforme. » La preuve, c'est que les présidents de chambre, qui ont été entendus par la commission des lois, ont déclaré, non comme on l'a prétendu qu'il étaient réservés à l'égard de cette réforme, mais qu'ils y étaient opposés.

M. Jean-Pierre Michel. Très juste !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je vous lirai d'ailleurs quelques-unes de leurs réflexions qui sont parues au compte rendu de la commission des lois : elles vous montreront que les présidents de chambre ne souhaitent pas l'aménagement proposé dans la mesure où ils estiment que leur travail en formation restreinte est bon.

La formation restreinte offre un intérêt. Pourquoi ? Tout simplement, parce que le président de chambre connaît ses propres conseillers. Il les connaît bien mieux que ne les connaît le premier président, voire le procureur général. Il sait quels sont les meilleurs conseillers, les plus mauvais, les spécialistes de tel problème et ceux qui ne le sont pas. C'est lui qui règle l'activité de la formation restreinte.

Certes, je n'ai pas l'expérience directe de la Cour de cassation, mais j'ai celle de la maison d'à côté - le Conseil d'Etat - et je sais bien comment les choses se passent. Et, s'agissant de la Cour de cassation, j'ai souvent entendu mon père me dire : « Nous réglons nos problèmes entre nous, en fonction de la décision du président. »

M. Jean-Pierre Michel. Voilà !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La vraie question est de savoir s'il faut légiférer sans cesse, continuellement, sachons qu'un jour on s'apercevra s'apercevoit que l'on n'a pas réellement réglé le problème et qu'il faudra mettre en chantier une nouvelle réforme. Moi, je vous réponds : non. D'ailleurs, c'est ce que pensent les présidents de chambre.

M. Le Guenec estime par exemple : « Ce qui est proposé est un système qui complique les choses plus qu'il ne les simplifie. » Si l'on considère cela comme une

approbation, c'est que je dois recommencer mes études depuis le début afin d'apprendre ce que veut dire le français.

Pour M. Bouillane de Lacoste, également président de chambre ;...

M. Jean-Pierre Michel. Cs ne sont pas des révolutionnaires ! (Sourires.)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... « Il est évident que le justiciable pensera qu'un pourvoi non admis n'a pas été examiné ». Il ne s'agit pas là de simples réserves, mais d'une opposition de fond.

Le président de la chambre sociale a été jusqu'à préciser qu'il partageait l'opinion de l'ensemble de ses collègues, ce qui signifie non pas simplement les présidents de chambre mais les membres de sa propre chambre.

Je vous le dis, monsieur le ministre d'Etat, ce texte n'apportera pas les solutions que vous souhaitez. Puisque M. le rapporteur a cité Portalis, je dirai après ce grand juriste : ne légiférons pas trop ! Car, à force de trop légiférer, Saint-Just l'avait noté, on fait mal les choses.

Je suis en revanche prêt, en tant que président de la commission des lois, à participer avec la Chancellerie à une réflexion commune en vue de limiter le nombre des pourvois, c'est-à-dire à travailler en amont, comme on l'a fait pour le Conseil d'Etat à l'occasion d'une réforme récente que j'ai fait voter ici même.

Le véritable problème est que trop de pourvois sont formés parce que nos concitoyens sont des procéduriers. Limitons le nombre des pourvois, mais laissons la Cour de cassation et les présidents de chambre faire ce qu'ils ont à faire. Ils nous ont dit qu'ils ne voulaient pas de cette réforme, et je me fais en quelque sorte leur interprète. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch pour défendre l'amendement n° 5.

M. Jacques Floch. Compte tenu de ce que je viens d'entendre, même si j'ai eu un remords tardif après avoir déposé mon amendement, je suis convaincu qu'il faut supprimer l'article 1^{er} de ce projet de loi.

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

M. Raoul Bételle, rapporteur. Je ferai plusieurs observations. J'ai été touché par le propos de Mme Ségolène Royal, qui était inspiré par un souci de vérité, mais totalement hors sujet puisque la réforme ne porte que sur les chambres civiles et non pas sur la chambre criminelle.

M. Mazeaud a parlé à plusieurs reprises du premier président Bornet. J'ai été son collaborateur immédiat pendant plusieurs années.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Comme secrétaire général.

M. Raoul Bételle, rapporteur. Puis-je rappeler que j'ai demandé le premier, sachant que les présidents de chambre voyaient cette réforme d'un œil plus ou moins favorable, que la commission les entendit ?

Quant à la proposition de M. Mazeaud, j'estime mauvais, juridiquement, d'empêcher en amont la formation des pourvois. Comme l'un des orateurs de l'opposition l'a rappelé, il s'agit d'un droit, qu'il est mauvais de tarir à la source. Mais il n'est pas interdit d'écarter les pourvois formés abusivement et téméairement, selon la formule de M. Lyon-Caen. Au demeurant, la formule qui a été proposée pour régler le problème en aval n'est pas incompatible avec ce que vous avez proposé pour le régler en amont.

Le but est d'inciter à évacuer les pourvois superfétatoires. On nous a parlé du Conseil d'Etat comme d'un modèle. Le nouveau système fonctionne...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Nous avons traité le problème en amont !

M. Raoul Bételle, rapporteur. ... et, si la formation d'admission ne donnait pas satisfaction, nous le saurions.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Je mesure parfaitement la portée de certaines critiques. J'affirme simplement qu'on ne peut pas rester dans la situation actuelle et qu'il faut innover de façon raisonnable, en essayant, par exemple, de rationaliser la procédure. Je suis en revanche réservé devant certaines propositions de présidents de chambre, et je sais que des problèmes de pouvoir peuvent se poser, y compris à la Cour de cassation.

Certaines critiques sont justifiées, mais nous proposons une évolution raisonnable. Pour répondre à MM. Boncarrère et Picotin, ainsi qu'au souhait du rapporteur, je ne suis pas opposé à ce que les membres de la formation soient élus par les présidents de chambre. Il s'agirait d'une synthèse raisonnable.

M. le président. Sur les amendements n° 4 et 5, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

M. le président. Je vous prie de bien vouloir regagner vos places.

Je rappelle que le vote est personnel et que chacun ne doit exprimer son vote que pour lui-même et, le cas échéant, pour son délégué, les boitiers ayant été couplés à cet effet.

Le scrutin est ouvert.

M. le président. Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	39
Nombre de suffrages exprimés	39
Majorité absolue	20
Pour l'adoption	25
Contre	14

L'Assemblée nationale a adopté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Pierre Michel. Cette victoire en appellera d'autres !

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et l'amendement n° 6 de M. Michel tombe.

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Il est inséré, après l'article L. 131-5 du code de l'organisation judiciaire, un article L. 131-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 131-5-1. - Après que les mémoires ont été déposés, toutes les affaires distribuées à la chambre sont examinées par une formation d'admission des pourvois en cassation, sous réserve du pouvoir du premier président ou de son délégué, d'office ou à la demande du procureur général, de renvoyer directement une affaire urgente à la formation de jugement.

« Chaque formation d'admission des pourvois en cassation est composée de trois magistrats désignés chaque année par le premier président sur proposition du président de la chambre concernée et après avis du procureur général.

« Ces magistrats peuvent siéger au sein des autres formations de la Cour.

« La formation d'admission des pourvois en cassation refuse l'admission du pourvoi par décision juridictionnelle s'il est manifestement irrecevable ou si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être retenu. »

M. Michel a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2. »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. L'article 2 n'a plus de sens après l'adoption des amendements n° 4 et 5 qui a entraîné la suppression de l'article 1^{er}. C'est en fait l'ensemble du projet de loi qui a été repoussé, et je crois que la discussion doit s'arrêter là.

Mme Véronique Neiertz. Tout à fait.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est évident !

M. Jean-Pierre Michel. Je maintiens néanmoins mon amendement s'il faut passer au vote.

M. le président. L'Assemblée doit en effet voter sur l'amendement n° 7.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Raoul Bételle, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement.

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

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Défavorable.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il faut être logique et considérer que les amendements suivants tombent, du fait de l'adoption des amendements n° 4 et 5.

On ne peut pas prétendre que l'article 2 est maintenu alors que l'article 1^{er} a été supprimé. Ce dernier article prévoyait qu'une ou plusieurs formations d'admission étaient constituées au sein de chaque chambre civile. Mais l'Assemblée nationale n'a pas voulu de ces formations d'admission. Comment pouvons-nous, dès lors, examiner un article 2 précisant que « les affaires distribuées à la chambre sont examinées par une formation d'admission » ? En fait, l'article 2 tombe, eu égard à la suppression de l'article 1^{er}.

M. le président. Monsieur le président de la commission des lois, vous êtes un grand juriste, chacun le sait,...

M. Jean-Michel Boucheron. M. Mazeaud l'a prouvé une fois de plus !

M. le président. ... mais je vous rappelle qu'un article ne peut tomber. Nous devons nous prononcer sur l'article 2, le rejeter ou l'adopter ; il ne tombe pas *ipso facto*.

Je mets donc aux voix l'amendement n° 7.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est supprimé.

Les amendements n° 1 et 2 rectifié de la commission tombent.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Le deuxième alinéa de l'article L. 132-1 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

« Il la porte aux audiences des chambres, à celles de leurs formations d'admission des pourvois en cassation, et devant la formation prévue à l'article L. 151-2, quand il le juge convenable. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 n'est pas adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Le premier alinéa de l'article L. 132-3 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

« Les avocats généraux portent la parole, au nom du procureur général, devant les chambres auxquelles ils sont affectés, ainsi que devant leurs formations d'admission des pourvois en cassation. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 n'est pas adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - L'article L. 132-5 du code de l'organisation judiciaire est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles des magistrats peuvent être désignés en cours d'année judiciaire pour siéger au sein des formations d'admission des pourvois en cassation. »

M. Béteille, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 5. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Raoul Béteille, rapporteur. Cet amendement est devenu inutile. (Rires sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Jean-Pierre Michel. Même le rapporteur le reconnaît !

M. le président. Votre logique est imparable, monsieur le rapporteur, mais le règlement impose que l'Assemblée nationale se prononce successivement, ce qu'elle fait en ce moment.

Retirez-vous votre amendement ?

M. Raoul Béteille, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 3 est retiré.

La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Il convient d'observer un certain détachement et de reconnaître l'existence d'une conjonction de forces. Ce projet de loi sur la Cour de cassation proposait une amélioration.

M. Jean-Pierre Michel. C'était un projet de détérioration !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Certains estiment qu'il existe d'autres voies. Je suis prêt à examiner leurs propositions, et je les étudierai avec plaisir.

Ne nous bloquons pas sur un processus.

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

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. On ne m'a pas démontré que je n'avais pas raison, mais le Parlement a son mot à dire. Je travaillerai donc avec la commission afin de déboucher sur des solutions permettant de régler le problème des délais. Nous ne pouvons en effet pas tolérer que la chambre sociale ait plus de deux ans de retard,...

M. Jean-Jacques Hyest. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il faut régler le problème en amont !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux ... ce qui a des conséquences importantes, notamment en matière de licenciements.

Je demande par conséquent à la représentation nationale d'étudier les diverses hypothèses et de résoudre le difficile problème des délais d'examen de la Cour de cassation.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La représentation nationale est d'accord !

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

Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5 n'est pas adopté.)

Après l'article 5

M. le président. M. Michel a présenté un amendement, n° 8, ainsi libellé :

« Après l'article 5, insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif est ainsi rédigé :

« Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision motivée si, après le dépôt des mémoires, il apparaît que le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. »

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Monsieur le président, compte tenu de ce que je viens de dire, le Gouvernement retire de l'ordre du jour le projet de loi. (« Ah ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà ce qu'il fallait entendre !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Nous travaillerons dans les prochaines semaines sur un objectif qui doit être, comme le disait M. Béteille, maintenu.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Si vous le voulez bien, nous trouverons ensemble les solutions, et je vous remercie d'avance de votre participation.

M. le président. Je constate que le Gouvernement a retiré son texte. Par conséquent, l'ordre du jour de la présente séance est épuisé (La plupart des députés se lèvent pour quitter l'hémicycle), mais la séance n'est pas levée pour autant.

La parole est à M. Philippe Bonnacarrère.

M. Philippe Bonnacarrère. Je souhaitais intervenir comme orateur principal du groupe du RPR. *(Sourires.)*

Je n'ai aucune observation à faire sur la décision du ministre, qui est de sa seule responsabilité...

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le président, le texte étant retiré, M. Bonnacarrère ne peut s'exprimer !

M. le président. Je vous en prie, monsieur Michel ! La séance n'est pas levée !

M. Philippe Bonnacarrère. Les événements qui viennent de se dérouler sont liés à des problèmes purement techniques. Chacun a pris la position qu'il souhaitait.

Au nom de mon groupe, je précise qu'il n'y a pas eu « conjonction de forces » : des positions personnelles se sont simplement exprimées. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Bernard Derosier. Qu'est-ce que cela veut dire ?

4

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au vendredi 9 décembre inclus a été ainsi fixé en conférence des présidents :

Demain après-midi, à quinze heures, après les questions au Gouvernement, et à vingt et une heures trente :

Déclaration du Gouvernement sur la jeunesse et débat sur cette déclaration.

Jeudi 24 novembre, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat ;

A quinze heures et vingt et une heures trente, ainsi que vendredi 25 novembre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente,

et, éventuellement, samedi 26 novembre à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet sur la modernisation de l'agriculture.

Lundi 28 novembre, à neuf heures trente :

Proposition de loi de M. Carrez sur la diversité de l'habitat ;

A quinze heures et vingt et une heures trente,

ainsi que mardi 29 novembre, à neuf heures trente, seize heures, après la communication du Gouvernement, et vingt et une heures trente,

et mercredi 30 novembre, à neuf heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement, et vingt et une heures trente :

Deuxième lecture du projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire.

Jeudi 1^{er} décembre, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat ;

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Vendredi 2 décembre, à neuf heures trente :

Projet, adopté par le Sénat, sur la fonction publique territoriale ;

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet relatif à l'adhésion de la Norvège, de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne ;

Suite du projet, adopté par le Sénat, sur la fonction publique territoriale.

Lundi 5 décembre, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Onze projets autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales ;

Projet, adopté par le Sénat, sur la protection de l'environnement.

Mardi 6 décembre, à neuf heures trente, seize heures, après la communication du Gouvernement, et vingt et une heures trente,

et éventuellement, mercredi 7 décembre, à neuf heures trente :

Suite du projet, adopté par le Sénat, sur la protection de l'environnement ;

A quinze heures, après les questions au Gouvernement, et à vingt et une heures trente :

Déclaration du Gouvernement sur l'Europe et débat sur cette déclaration.

Jeudi 8 décembre, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat ;

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet de loi de finances rectificative pour 1994.

Vendredi 9 décembre, à neuf heures trente :

Éventuellement, suite du projet de loi de finances rectificative ;

Projet, adopté par le Sénat, sur l'entrée et le séjour des étrangers ;

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Éventuellement, suite de l'ordre du jour du matin ;

Deuxième lecture du projet sur le prix des fermages ;

Projet de loi organique, adopté par le Sénat, sur l'élection du Président de la République et des députés.

5

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

M. le président. J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 23 de la Constitution.

Cette proposition de loi constitutionnelle, n° 1709, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

6

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.

Cette proposition de loi organique, n° 1703, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la

République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi organique relative à la déclaration du patrimoine des membres du Parlement.

Cette proposition de loi organique, n° 1706, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi organique tendant à renforcer le régime des incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires.

Cette proposition de loi organique, n° 1708, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi organique tendant à renforcer la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives.

Cette proposition de loi organique, n° 1710, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

7

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative aux délégations de service public.

Cette proposition de loi, n° 1693, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative à la publicité des ventes de terrains constructibles par les collectivités publiques.

Cette proposition de loi, n° 1694, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative à la transparence des comptes des délégués de service public.

Cette proposition de loi, n° 1695, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative à l'effet suspensif du déferé du préfet en matière de marchés publics et de délégations de service public.

Cette proposition de loi, n° 1696, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative à la saisine de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public.

Cette proposition de loi, n° 1697, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative au service central de prévention de la corruption.

Cette proposition de loi, n° 1698, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative à l'information des parquets des juridictions financières.

Cette proposition de loi, n° 1699, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative aux droits d'enquête des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Cette proposition de loi, n° 1700, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative au délit d'octroi d'un avantage injustifié dans les marchés publics et les délégations de service public.

Cette proposition de loi, n° 1701, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi renforçant la régularité des procédures de marchés.

Cette proposition de loi, n° 1702, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative au financement de la vie politique.

Cette proposition de loi, n° 1704, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi tendant à augmenter la réduction d'impôt accordée au titre des dons faits par des particuliers aux partis et aux candidats aux élections.

Cette proposition de loi, n° 1705, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Pierre Mazeaud, une proposition de loi relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement, des titulaires de certaines fonctions électives, des fonctionnaires et agents publics exerçant des fonctions d'autorité.

Cette proposition de loi, n° 1707, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

8

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. François Loos, un rapport, n° 1712, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur la proposition de résolution de M. Robert Pandraud, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne (n° 1501) sur la collecte des statistiques communautaires des échanges de biens : proposition de règlement (CE) du Conseil relatif aux statistiques des échanges de biens de la Communauté et de ses Etats membres avec les pays tiers (n° E 194) ; projet de règlement (CE) du Conseil relatif à l'action de la Communauté dans le domaine statistique (n° E 236).

9

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu, le 22 octobre 1994, de M. Patrick Hogue, un rapport d'information, n° 1713, déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la conclusion et la mise en œuvre de l'accord de Marrakech instituant l'organisation mondiale du commerce :

- proposition de décision du Conseil concernant la conclusion des résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (1986-1994) (COM [94] 143 final / n° E 249) ;

- projet de décision du Conseil relative à l'entrée en vigueur simultanée des actes mettant en œuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (COM [94] 414 final / n° E 318).

J'ai reçu, le 22 octobre 1994, de M. Robert Pandraud, un rapport d'information, n° 1714, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 24 octobre au 17 novembre 1994 (n° E 318 et E 324).

J'ai reçu, le 22 octobre 1994, de M. Jacques Myard, un rapport d'information, n° 1715, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

sur les propositions de directive et de règlement relatives à la protection juridique des dessins et modèles (n° E 191 à E 193).

10

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu, le 22 novembre 1994, de M. Bernard de Froment, un avis, n° 1711, présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mercredi 23 novembre 1994, à quinze heures, première séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Déclaration du Gouvernement sur la jeunesse et débat sur cette déclaration.

A vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures quarante-cinq.)

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

ORDRE DU JOUR ÉTABLI EN CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

(Réunion du mardi 22 novembre 1994)

L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au vendredi 9 décembre 1994 inclus est ainsi fixé :

Mercredi 23 novembre 1994, l'après-midi, à quinze heures, après les questions au Gouvernement, et le soir, à vingt et une heures trente :

Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur la jeunesse.

Jeudi 24 novembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

L'après-midi, à quinze heures, et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi relatif à la modernisation de l'agriculture (n° 1610, 1686, 1687, 1711).

Vendredi 25 novembre 1994, le matin, à neuf heures trente, l'après-midi, à quinze heures, et le soir, à vingt et une heures trente et, éventuellement, **samedi 26 novembre 1994**, le matin, à neuf heures trente l'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi relatif à la modernisation de l'agriculture (n° 1610, 1686, 1687, 1711).

Lundi 28 novembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Discussion des conclusions du rapport sur la proposition de loi de M. Gilles Carrez relative à la diversité de l'habitat (n° 1606, 1647).

L'après-midi, à quinze heures, et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 1646).

Mardi 29 novembre 1994, le matin, à neuf heures trente, l'après-midi, à seize heures, après la communication du Gouvernement, et le soir, à vingt et une heures trente, et **mercredi 30 novembre 1994**, le matin, à neuf heures trente, l'après-midi, à quinze heures, après les questions au Gouvernement, et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 1646).

Judi 1^{er} décembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

L'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (n° 1646).

Vendredi 2 décembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale (n° 1459, 1685).

L'après-midi, à quinze heures, et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume du Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et le Royaume de Norvège, la République d'Autriche, la République de Finlande, le Royaume de Suède, relatif à l'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne (n° 1640).

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale (n° 1459, 1685).

Lundi 5 décembre 1994 l'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi autorisant la ratification de la convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (n° 1423, 1689).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République d'Estonie (n° 1585).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Lettonie (n° 1586).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du deuxième protocole portant modification à la convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités (n° 1587).

Discussion du projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Suède en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur les successions et sur les donations (n° 1656).

Discussion du projet de loi autorisant l'approbation de l'avant à la convention fiscale du 21 octobre 1976 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun (n° 1655).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Estonie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 1665).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique (n° 1666).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova (n° 1663).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lituanie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 1664).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique (n° 1662).

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au renforcement de la protection de l'environnement (n° 1588).

Mardi 6 décembre 1994 le matin, à neuf heures trente l'après-midi, à seize heures après la communication du Gouvernement, et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au renforcement de la protection de l'environnement (n° 1588).

Mercredi 7 décembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille.

L'après-midi, à quinze heures après les questions au Gouvernement, et le soir, à vingt et une heures trente :

Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur l'Europe.

Judi 8 décembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat.

L'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1994.

Vendredi 9 décembre 1994 :

Le matin, à neuf heures trente :

Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille.

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (n° 1668).

L'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif au prix des fermages (n° 1661).

Discussion du projet de loi organique, adopté par le Sénat, modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale (n° 1658).

NOTIFICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

Il résulte de plusieurs lettres de M. le Premier ministre, en date du 21 novembre 1994, qu'ont été adoptées définitivement par les instances communautaires, le 10 novembre 1994, les propositions d'actes communautaires suivantes :

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de Guinée équatoriale sur la pêche au large de la Guinée équatoriale pour la période du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997 (E 307).

Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de Gui-

née équatoriale sur la pêche au large de la Guinée équatoriale pour la période du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997 - COM (94) 387 FINAL - 94/0207 (CNS).

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire sur la pêche au large de la Côte d'Ivoire pour la période du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997 (E 311).

Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion du protocole fixant les droits de pêche et la compensation financière prévus dans l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire sur la pêche au large de la Côte d'Ivoire pour la période du 1^{er} juillet 1994 au 30 juin 1997 - COM (94) 385 FINAL.

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues dans l'accord entre la Communauté européenne et le Cap Vert concernant la pêche au large du Cap Vert pour la période du 6 septembre 1994 au 5 septembre 1997 (E 312).

Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion du protocole fixant les droits de pêche et la compensation financière prévus dans l'accord entre la Communauté européenne et le Cap Vert sur la pêche au large du Cap Vert pour la période du 6 septembre 1994 au 5 septembre 1997 - COM (94) 388 final.

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues par l'accord entre la Communauté européenne et la République fédérale islamique des Comores concernant la pêche au large des Comores, pour la période allant du 20 juillet 1994 au 19 juillet 1997 (E 313).

Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la contribution financière prévues par l'accord entre la Communauté européenne et la République fédérale islamique des Comores concernant la pêche au large des Comores, pour la période allant du 20 juillet 1994 au 19 juillet 1997 - COM (94) 390 FINAL.

TRANSMISSION DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

Par lettre du 21 novembre 1994, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, les propositions d'actes communautaires suivantes :

Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion d'un accord sur le libre-échange et le commerce entre la Communauté européenne, la CEEA et la CEEA d'une part, et la République de la Lituanie, d'autre part - COM (94) 327 FINAL (E 329).

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes - COM (94) 460 FINAL (E 330).

Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant une décision du conseil d'association établi par l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Pologne, d'autre part - SEC (94) 1685 FINAL (E 331).

MODIFICATION À LA COMPOSITION DES GROUPES

(Journal officiel, Lois et Décrets, du 23 novembre 1994)

GROUPE DE L'UNION
POUR LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE ET DU CENTRE
Appartentés aux termes de l'article 19 du règlement

(7 membres au lieu de 6)

Ajouter le nom de M. Marc Marcangeli.

LISTE DES DÉPUTÉS N'APPARTENANT À AUCUN GROUPE

(1 au lieu de 2)

Supprimer le nom de M. Marc Marcangeli.

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

En application de l'article 25 du règlement, le groupe RPR a désigné M. Jean-Michel Dubernard, pour faire partie de la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, en remplacement de M. Bernard Debré, nommé membre du gouvernement.

La candidature est affichée et la nomination prend effet dès la publication au *Journal officiel* du 23 novembre 1994.

QUESTIONS ORALES

Commerce et artisanat
(emploi et activité - zones rurales)

513. - 23 novembre 1994. - M. Daniel Garrigue rappelle à M. le ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat, que le maintien du commerce et de l'artisanat constitue l'un des enjeux essentiels de la lutte contre la désertification du monde rural. Le Gouvernement a clairement affirmé à plusieurs reprises, et, notamment lors du débat sur l'aménagement du territoire, sa volonté de défendre ce secteur. Or les motifs d'inquiétude sont malheureusement de plus en plus nombreux. Il lui en expose trois, en particulier : d'abord, la concurrence des grandes surfaces qui bénéficient, de plus en plus fréquemment, d'autorisations d'ouverture le dimanche. Or c'est souvent le dimanche matin que les communes rurales, et donc le commerce rural, connaissent jusqu'ici leur principal moment d'animation. Ensuite, les difficultés des centrales d'approvisionnement. Ainsi, le dépôt de bilan de Disco-France, filiale du Crédit Lyonnais, *via* Altus Finance, vendredi dernier, met gravement en péril de très nombreux commerçants ruraux qui s'approvisionnaient auprès de ce groupe. On doit déplorer, à cet égard, qu'un traitement différencié n'ait pas été recherché suivant les régions puisque, apparemment, Disco-Sud-Ouest, qui est installé à Toulouse, était tout à fait viable. Enfin, les procédures d'aide publique au commerce et à l'artisanat. Autant, en effet, la procédure mise en œuvre avec le FISAC est souple et bien adaptée aux centres-villes, autant la procédure des ORAC, qui exige notamment l'engagement des régions, est extrêmement lourde et difficile à mettre en place. Aussi lui demande-t-il quelles mesures il envisage de prendre pour donner une nouvelle chance au commerce rural et donc au monde rural, lui-même.

Poste
(bureau de poste central des Buttes-Chaumont -
reconstruction - Paris)

514. - 23 novembre 1994. - Alors que, depuis plus de quatre ans maintenant, le bureau de poste central de Paris-Buttes-Chaumont est fermé, M. Jacques Féron souhaite attirer l'attention de M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur sur le grave préjudice causé par cette situation à l'ensemble des habitants et commerçants du 19^e arrondissement. Malgré les nombreuses interventions des élus de l'arrondissement, l'administration de La Poste se réfugie derrière des difficultés techniques et juridiques pour justifier son retard dans la réalisation de la reconstruction d'un nouvel établissement ; en outre, elle se déclare incapable de préciser dans quelles conditions et dans quel délai elle pourra mener à bien cette opération. Une telle attitude n'est pas acceptable ; c'est pourquoi il fait appel au ministre pour relancer cette opération, primordiale pour l'arrondissement.

Professions sociales
(assistantes maternelles - formation professionnelle -
organisation - remplacement - accueil des enfants)

515. - 23 novembre 1994. - M. Gilles Carrez appelle l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur les conditions d'application de la loi n° 92-642 du 12 juillet 1994 relative aux assistantes maternelles. L'article 7 de la loi dispose qu'une formation d'adaptation à l'emploi doit être obligatoirement suivie par les assistantes maternelles agréées. Cette formation a pour but d'améliorer leurs connaissances des besoins des enfants accueillis, leurs réactions à la séparation du milieu familial ainsi que les attentes des parents, enfin de mieux utiliser les concours des services de la petite enfance. Cette formation est obligatoire et relève de la compétence des services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI). Le département organise et finance, durant le temps de formation, l'accueil des enfants confiés aux assistantes maternelles. Or ces conditions d'accueil n'ont toujours pas été définies, dans un certain nombre de départements, dont le Val-de-Marne. Aussi lui demande-t-il quelles mesures sont envisagées pour que la loi soit correctement appliquée.

Enseignement secondaire
(fonctionnement - bourses d'études - conditions d'attribution -
montant - baccalauréat - réforme - conséquences)

516. - 23 novembre 1994. - M. Marc Le Fur appelle l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur deux questions essentielles qui préoccupent les parents d'élèves et les enseignants : les bourses des collégiens et les modalités d'application de la réforme du bac. Concernant les bourses des collégiens, il semblerait que la gestion des dossiers par la caisse d'allocations familiales génère quelques difficultés. De nombreuses familles, dont les ressources n'auraient pas évolué et dont les points de charges seraient identiques, verraient le montant des bourses qui leur sont allouées baisser sensiblement. Cette évolution du montant des bourses n'est pas communiquée aux familles ; le problème principal est celui de l'information aux familles et des voies de recours. Par ailleurs, certaines familles ne sont pas connues de la CAF ; quel traitement est-il réservé à ces familles ? Concernant la réforme du bac, de nombreux professeurs et parents d'élèves manifestent leur inquiétude sur les modalités d'application de cette réforme. Son contenu semble flou et mal précisé. D'une manière générale, il semblerait que les professeurs n'aient pas obtenu les directives précisant, pour la majorité des matières, le programme et les caractéristiques des épreuves qui sanctionneront les études. Par exemple, en anglais, les cours dispensés préparent l'élève à une épreuve orale, alors qu'il est dit, ici et là, que les élèves seront sanctionnés par une épreuve écrite. Il lui demande de bien vouloir lui apporter des éléments de réponses afin d'apaiser les inquiétudes que suscitent ces deux réformes chez les familles.

Retraites : généralités
(majoration pour conjoint à charge - montant)

517. - 23 novembre 1994. - M. Rémy Auchedé attire l'attention de Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, sur la non-revalorisation de la majoration pour conjoint à charge dans le cadre des pensions de vieillesse. En effet, celle-ci, malgré l'augmentation du coût de la vie, n'a pas été revalorisée depuis juillet 1976, et son montant est de 4 000 francs par an ; d'où une perte du pouvoir d'achat pour ces ménages, dont l'épouse n'a pas eu d'activité professionnelle. Il lui demande d'expliquer les raisons pour lesquelles la majoration pour conjoint à charge n'est plus revalorisée périodiquement comme c'est le cas pour d'autres allocations vieillesse.

Voirie
(RN 305 - aménagement - financement - Val-de-Marne)

518. - 23 novembre 1994. - M. Jean-Claude Lefort interroge M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme sur l'avenir de la route nationale n° 305, qui constitue une des artères principales qui traversent le Val-de-Marne, qui a été rénovée et aménagée sur une grande partie avec un site propre pour faciliter les transports en commun (RATP). Or l'ensemble de la rénovation de cette route nationale est bloquée en raison du non-engagement de l'Etat pour aider à l'acquisition de quatre îlots, pour laquelle, pourtant, le conseil général du Val-de-Marne s'est

engagé. Malgré toutes les promesses faites par le Gouvernement, le dossier est toujours bloqué alors que les sommes en jeu sont minimales en soi et au regard de l'intérêt social, économique et environnemental de la réalisation de ce projet. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre sur ce problème.

Automobiles et cycles
(Chausson - emploi et activité - Creil)

519. - 23 novembre 1994. - M. Ernest Chénier appelle l'attention de M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur sur l'évolution du règlement du contentieux de la société Chausson et sur l'avenir du site industriel de Creil (Oise). Il lui rappelle que le comité de pilotage industriel a dégagé sept pistes de reconversion en associant les salariés de l'entreprise, la direction, les collectivités territoriales et les élus. Il lui demande quelles initiatives il entend prendre pour permettre véritablement la survie de cette entreprise et éviter un sinistre industriel.

Agriculture
(politique agricole - classement en zone défavorisée -
perspectives - Centre-Ouest - Bretagne)

520. - 23 novembre 1994. - M. Jacques Le Nay appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur le dossier de demande de classement en zone agricole défavorisée de la zone Centre-Ouest Bretagne. Ce dossier - important pour l'avenir de l'agriculture dans cette région particulièrement touchée par le phénomène de désertification rurale - a fait l'objet de nombreuses démarches depuis son dépôt en 1991 par la chambre régionale d'agriculture de Bretagne. Aujourd'hui, il devient urgent que ce document fasse l'objet d'une réactualisation. Si le ministère souhaite attendre la réalisation d'une expertise sur l'application du dispositif dans les zones déjà bénéficiaires, il n'en demeure pas moins que certaines régions actuellement très affectées, telles que la Bretagne centrale, veulent légitimement présenter, pour examen, leur dossier réactualisé. Or, le montage de celui-ci nécessite l'obtention des dernières données statistiques, à savoir celles issues du RGA 88. En conséquence, il lui demande de lui faire connaître les modalités à suivre pour obtenir ces informations indispensables à la réactualisation de ce dossier. Par ailleurs, il souhaite également lui faire part de l'attente des producteurs de lait au regard de la publication de l'arrêté fixant le cadre de la redistribution des quantités libérées par le programme de cessation laitière 1993-1994.

Banques et établissements financiers
(Comptoir des entrepreneurs - emploi et activités)

521. - 23 novembre 1994. - M. Georges Sarre s'inquiète de l'avenir de l'un des plus anciens outils de la politique économique et sociale de l'Etat, le Comptoir des entrepreneurs. Le plan de redressement du Comptoir, qui prévoit, entre autres, trois cent soixante et onze licenciements et la vente du siège, laisse en effet augurer du démantèlement d'un outil essentiel dans l'aide à la construction de logements sociaux en France. Il demande à M. le ministre de l'économie s'il peut lui indiquer quel rôle le Comptoir des entrepreneurs pourrait, selon lui, jouer dans la politique du logement des prochaines années. Resterait-il investi de la mission de service public qui est de facto la sienne ? N'est-il pas à craindre que sa reconversion vers le secteur concurrentiel, sans aucun moyen d'accompagnement, ne signifie la fin de son rôle spécifique sur les marchés financiers ? Enfin, les mesures de redressement prévues, en privilégiant le rétablissement des comptes de l'entreprise à court terme, ne détruisent-elles pas le savoir-faire accumulé depuis des décennies, et notamment celui des employés du Comptoir ?

Grandes écoles
(ESITPA - transfert en Ile-de-France - conséquences)

522. - 23 novembre 1994. - M. Bernard Leroy appelle l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur le problème suivant : au moment où le Parlement débat de l'aménagement du territoire, les chambres d'agriculture décident de recentraliser en région parisienne une école d'ingénieurs située en Normandie, à Val-de-Reuil, dans l'Eure (ESITPA). Cela est d'autant plus invraisemblable que cette école avait bénéficié, il y a quinze ans, d'aides de la DATAR et du ministère de l'agriculture pour s'installer dans l'Eure. Ce retour à Paris est donc parfaite-

ment aberrant. Il heurte le bon sens, à moins que l'Etat n'envisage de financer dans quelques années sa relocalisation en province... Il ne veut pas croire que telle soit l'intention du ministre. Il rappelle qu'il s'agit d'un établissement agricole qui n'a rien à faire en région parisienne; qu'il perçoit, pour son fonctionnement, 50 p. 100 de subventions du ministère de l'agriculture; que cette école a le soutien, pour son développement, de la région Haute-Normandie. Il souhaite donc connaître avec précision les intentions du ministre à cet égard.

TVA
*(récupération - réseaux de distribution
de l'eau affermés par les collectivités territoriales)*

523. - 23 novembre 1994. - M. Michel Mercier attire l'attention de M. le ministre du budget sur la situation des collectivités locales qui ont affirmé leur réseau de distribution d'eau au regard de la récupération de la TVA sur les travaux entrepris. Aujourd'hui, la réglementation oblige ces collectivités, qui sont soumises au droit commun de la TVA, à faire transiter leur demande de récupération de TVA par leur fermier qui encaisse le remboursement fait par l'Etat et ensuite reverse le montant à la collectivité. Afin de clarifier les relations entre la collectivité et le fermier, il lui demande s'il ne serait pas temps de modifier la réglementation et permettre à la collectivité de récupérer directement la TVA auprès des services fiscaux.

Radio
(radios privées - diffusion des émissions - fréquences utilisées)

524. - 23 novembre 1994. - M. Eric Duboc appelle l'attention de M. le ministre de la communication sur la situation des radios privées indépendantes qui utilisent, pour assurer la transmission de leurs programmes jusqu'à leurs émetteurs, des systèmes appelés « ponts hertziens », fonctionnant sur des fréquences comprises entre 862 MHz et 1 000 MHz. Jusqu'ici tolérée, l'utilisation de ces fréquences est remise en cause par le développement des nouveaux services des télécommunications auxquels l'administration a alloué une partie de la bande de fréquences concernée. Il souhaite savoir si la solution avancée par le Syndicat des radios et télévisions indépendantes (SIRTI) est envisageable : elle consiste à allouer à l'usage des radios locales et régionales, pour diffuser leurs programmes, deux segments de bande de 1,5 MHz de large, espacés de 6 MHz au moins l'un de l'autre. Ces fréquences, gérées par l'administration ou le CSA, et réservées à des liaisons distantes ou difficiles, suffiraient à répondre à la demande.

Mutualité sociale agricole
(financement - gestion - perspectives)

525. - 23 novembre 1994. - M. Gratién Ferrari souhaite appeler l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur le financement et la gestion de la mutuelle sociale agricole (MSA). L'une des préoccupations actuelles de la MSA concerne les difficultés de financement de sa gestion, celle-ci étant de plus en plus tributaire des fluctuations du revenu agricole, notamment à travers la prise en compte du revenu fiscal au lieu et place du revenu cadastral. Il semblerait souhaitable, dans ce contexte qui se pérenniserait, d'isoler dans les comptes de la MSA les frais de fonctionnement qui correspondent à sa mission de service public, en distinguant les opérations administratives et de contrôle médical, d'une part, de celles de l'action sanitaire et sociale, d'autre part. Pour cette dernière, une telle mesure permettrait par exemple de mesurer ce qui relève des prestations « quasi-légaux » que sert le régime général à ses ressortissants (aide ménagère à domicile, garde petite enfance en structures collectives, bons vacances...). Dans la même optique, la MSA avait exprimé le souhait, lors de son assemblée générale du 3 novembre dernier, que soit désormais incluses dans le BAPSA et l'état évaluatif (qui concerne les salariés), outre le montant des dépenses dites techniques (c'est-à-dire servant à payer les prestations), les dépenses de gestion (opérations d'administration, de contrôle médical et d'action sanitaire et sociale). Ainsi la mesure du financement permettrait une comparaison avec le régime général qui prélève sur des cotisations uniques de quoi alimenter sa gestion. Ce financement ainsi conforté ne subirait plus les fluctuations liées aux possibilités contributives des adhérents. Enfin, le Parlement aurait la connaissance complète et exacte sous tous ses aspects de l'activité du régime. Dans le cadre de la nécessaire modernisation de notre agriculture et de l'amélioration des conditions de vie de nos agri-

culteurs, notamment en matière de couverture sociale, engagée par le Gouvernement, ces propositions responsables peuvent ouvrir des pistes de réflexion dont il souhaite que le ministre tienne compte.

Mutualité sociale agricole
*(retraites - annuités liquidables -
prise en compte des périodes accomplies au STO)*

526. - 23 novembre 1994. - M. Jean-Pierre Bastiani interroge M. le ministre de l'agriculture et de la pêche sur l'un des points déjà évoqués au cours de la séance du 23 juin dernier dans une question posée à M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre et demeurée sans réponse : il s'agit de la prise en compte pour la retraite des exploitants agricoles de la période pendant laquelle certains d'entre eux ont accompli une période au service du travail obligatoire. Lorsque cette période de STO a été accomplie en France, elle n'est validée pour la retraite des exploitants qu'à compter du 21^e anniversaire. Or cette limite est arbitraire, nombre de personnes requises l'ayant été avant d'avoir atteint cet âge. Il lui demande en conséquence s'il entend modifier cette règle injustifiée de façon à permettre aux exploitants agricoles requis au titre du STO de faire valider pour leur retraite l'intégralité de leur période de travail obligatoire.

Risques naturels
*(inondations - crues de septembre et novembre 1994 -
indemnisation des communes rurales sinistrées - Lozère)*

527. - 23 novembre 1994. - M. Jean-Jacques Delmas attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur la situation du département de la Lozère qui a été deux fois victime de crues exceptionnelles en six semaines. Soixante-dix communes les 23 et 24 septembre, puis 150 communes les 4 et 5 novembre 1994 ont été gravement touchées. Les particuliers ayant eu des biens endommagés seront indemnisés par les compagnies d'assurances grâce aux arrêtés reconnaissant l'état de catastrophe naturelle. Le problème reste posé pour le patrimoine public constitué d'installations non assurables comme les ponts, les routes et murs de soutènement, les installations sportives, les réseaux d'eau et d'assainissement. Il lui demande s'il peut l'assurer que des crédits exceptionnels seront accordés aux communes visées dans les arrêtés de catastrophe naturelle. Les travaux nécessaires à la remise en état du patrimoine public représentant pour certaines communes rurales trois à quatre fois leur budget annuel, il lui demande également si les crédits exceptionnels accordés seront calculés en fonction des possibilités financières réelles des communes sinistrées.

Enseignements artistiques
(écoles de danse - fonctionnement - financement)

528. - 23 novembre 1994. - M. Didier Migaud interroge M. le ministre de la culture et de la francophonie sur les conditions d'enseignement de la danse. L'Etat a mis en place un diplôme d'Etat obligatoire pour enseigner cette discipline. Pour cette formation, il n'existe que trois centres publics, Paris, Lyon et Bordeaux et plusieurs écoles privées. Devant cette obligation du diplôme d'Etat, il serait souhaitable d'augmenter le nombre des centres publics. Ne serait-il pas possible d'accorder par exemple des agréments aux structures existantes telles que les UFRAPS ou les conservatoires régionaux de musique et de danse qui délivrent déjà certaines unités de valeur obligatoire du cursus débouchant sur le diplôme d'Etat ? Cela permettrait de mieux respecter l'égalité devant le coût et la situation géographique. Si un tel système ne pouvait être dans l'immédiat mis en place, le ministre serait-il favorable à la dotation de subventions aux écoles privées et à l'augmentation de bourses à leurs étudiants ? Cela permettrait un coût de fonctionnement et d'études à moindres frais.

Hôpitaux et cliniques
*(centre hospitalier intercommunal du Val d'Ariège -
construction - financement - Saint-Jean-de-Verges)*

529. - 23 novembre 1994. - M. Augustin Bonrepaux rappelle à M. le ministre délégué à la santé le projet d'implantation du centre hospitalier du Val d'Ariège qui constitue une priorité pour la DRASS et la DDASS en raison de son caractère exemplaire et l'articulation très fonctionnelle des différents services. Le plan de financement fait apparaître un coût de 330 millions de francs sur la période 95-98 dont 130 millions de subventions d'Etat. La pro-

grammation de cette subvention devrait être : 5,228 MF en 1995 ; 51,155 MF en 1996, 62,210 MF en 1997 ; 10 MF en 1998... Il lui demande de lui faire connaître s'il donne son accord à cette programmation, si les crédits d'étude sont prévus au budget 1995 de l'Etat pour un montant de 5,228 MF et à quelle date ils seront notifiés à l'établissement.

*Ministères et secrétariats d'Etat
(éducation nationale : budget -
associations complémentaires de l'enseignement public -
MGEN - financement - aides de l'Etat)*

530. - 23 novembre 1994. - M. Bernard Derosier attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur le problème suivant : le 20 octobre 1994, une lettre émanant du ministère de l'éducation nationale informait toutes les associations qui prolongent l'action de l'école que le montant de la contribution publique qui était attendue pour 1994 serait réduit de 6,25 p. 100 ; par ailleurs, nous avons constaté, lors de la présentation de la loi de finances pour 1995, qu'il n'y est fait aucune référence stable à la participation de l'Etat dans le domaine périscolaire. Les responsables des associations sont bien entendu très inquiets des conséquences qui pourraient résulter de ces mesures : en effet, ces associations jouent un rôle prépondérant dans la vie économique et sociale car elles sont un important facteur de cohésion sociale, d'intégration scolaire, d'insertion sociale et professionnelle. Par ailleurs, ces activités complémentaires sont menées à bien dans le cadre de partenariats avec de nombreuses collectivités territoriales. C'est pourquoi les associations souhaitent que se mette en place une politique contractuelle précise, notamment par la mise en place d'un dispositif contractuel partenarial pluri-annuel avec le ministère de l'éducation. En outre, la baisse de cette contribution publique annoncée par la lettre du 20 octobre aura aussi des conséquences en matière d'action sociale en faveur des personnels de l'éducation nationale, du fait de ses incidences sur la gestion de la MGEN. Ainsi, non seulement l'enveloppe financière prévue pour cette mutuelle n'est pas à la hauteur des besoins, mais encore il apparaît que le ministère de l'éducation nationale envisage une diminution très sensible du nombre d'emplois de fonctionnaires mis à sa disposition pour gérer la sécurité sociale des personnels de

l'éducation nationale. Or, non seulement le ministère de l'éducation nationale s'était engagé à maintenir le contingent antérieur, mais en outre il y était de toute façon tenu par les textes de loi organisant la gestion de la sécurité sociale et qui sont correctement appliqués dans les autres administrations de la fonction publique. Interpellé sur ces problèmes par les représentants de la MGEN, le ministre de l'éducation nationale s'est réfugié derrière des contraintes budgétaires qui lui auraient été imposées par son collègue du budget. Une telle réponse n'est pas sérieuse et n'est pas acceptable. Aussi, cette question orale devrait pouvoir donner la possibilité à Monsieur le ministre de l'éducation nationale de clarifier sa position sur ces différents points et en particulier d'exposer ses intentions pour l'avenir en matière d'activités périscolaires et de sécurité sociale des personnels, tant en ce qui concerne les moyens financiers dégagés ou la fixation des modalités de partenariat avec le ministère que les moyens en personnels mis à disposition.

*Problèmes fonciers agricoles
(associations foncières - financement - Ariège)*

531. - 23 novembre 1994. - M. Augustin Bonrepaux rappelle à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche les efforts considérables réalisés par le département de l'Ariège pour réorganiser l'agriculture de montagne et remettre en état les terrains exploitables dans le cadre d'associations foncières pastorales. Alors qu'il est extrêmement difficile de créer de telles associations, leur progression se fait à un rythme très important dans le département de l'Ariège, si bien que les travaux en projet sont considérables : évalués à 8 millions 500 000 francs pour 1994 et 8 millions 800 000 francs pour 1995. Malheureusement, les crédits d'améliorations pastorales n'ont pas été renouvelés dans le dernier contrat de plan, si bien que tous ces projets sont remis en cause. Si cet état de fait se prolongeait, cela réduirait à néant tous les efforts entrepris et conduirait inexorablement la montagne ariégeoise à l'abandon. En conséquence, il lui demande quelles mesures il envisage pour remédier à cette grave situation et pour accorder aux associations foncières et groupements pastoraux de l'Ariège les crédits d'améliorations pastorales indispensables pour réaliser ces projets.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL de la séance du mardi 22 novembre 1994

SCRUTIN (n° 200)

sur les amendements n° 4 de M. Pierre Mazeaud et n° 5 de M. Jacques Floch tendant à supprimer l'article premier du projet de loi, adopté par le Sénat, portant réforme de l'organisation de la Cour de cassation (création des formations d'admission des pourvois en cassation).

Nombre de votants	39
Nombre de suffrages exprimés	39
Majorité absolue	20
Pour l'adoption	25
Contre	14

L'Assemblée nationale a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe R.P.R. (280) :

Contre : 2 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Non-votants : 2. – MM. Bernard Debré (membre du Gouvernement) et Philippe Séguin (président de l'Assemblée nationale).

Groupe U.D.F. (213) :

Contre : 12 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe socialiste (55) :

Pour : 19 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe communiste (23) :

Pour : 4 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Groupe République et Liberté (22) :

Pour : 2 membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Députés non inscrits (2).

ABONNEMENTS				
EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances. Les DOCUMENTS du SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
Codes	Titres			
DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				
03	Compte rendu 1 an			
33	Questions 1 an			
03	Table compte rendu			
93	Table questions			
DEBATS DU SENAT :				
05	Compte rendu 1 an			
35	Questions 1 an			
05	Table compte rendu			
95	Table questions			
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				
07	Série ordinaire 1 an			
27	Série budgétaire 1 an			
DOCUMENTS DU SENAT :				
09	Un an			

Prix du numéro : 3,60 F