

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

M. le président.

1. Questions au Gouvernement (p. 2).

GRÈVE DES PILOTES D'AIR FRANCE (p. 2)

MM. Jean-Pierre Blazy, Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement.

TRAVAIL DES ENFANTS DANS LE MONDE (p. 3)

Mmes Cécile Helle, Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

AIDE HUMANITAIRE À L'AFGHANISTAN (p. 4)

MM. Didier Boulaud, Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères.

PACTE DE STABILITÉ

AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES (p. 5)

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

APPLICATION DE LA « DOUBLE PEINE » (p. 5)

MM. Thierry Mariani, Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

AIDES À L'EMPLOI À WALLIS-ET-FUTUNA (p. 6)

MM. Victor Brial, Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

GRÈVE DES PILOTES D'AIR FRANCE (p. 7)

MM. Olivier de Chazeaux, Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement.

GRÈVE DES PILOTES D'AIR FRANCE (p. 8)

MM. Jacques Le Nay, Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement.

ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE (p. 8)

MM. Jean-Jacques Jégou, Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

SITUATION D'AIR FRANCE (p. 9)

MM. Dominique Bussereau, Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement.

DIFFICULTÉS DES HÔPITAUX PUBLICS (p. 10)

MM. Pierre Goldberg, Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé.

RÉFORME DES LYCÉES (p. 11)

MM. Roger Meï, Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

ESSAIS NUCLÉAIRES EN ASIE (p. 11)

MM. Alain Tourret, Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères.

Suspension et reprise de la séance (p. 12)

2. Conseil supérieur de la magistrature. – Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 12).

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

M. Jacques Floch, rapporteur de la commission des lois.

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 21).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

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

M. le président. Je rappelle que, par décision de la conférence des présidents, la séance de cet après-midi sera levée à dix-sept heures quinze car nous accueillerons, à l'hôtel de Lassay, le Président de la République.

La séance du soir sera ouverte exceptionnellement dès dix-neuf heures.

1

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions au Gouvernement.

Nous commençons par les questions du groupe socialiste.

GRÈVE DES PILOTES D'AIR FRANCE

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

M. Jean-Pierre Blazy. Monsieur le président, ma question, qui concerne la situation de l'entreprise publique Air France au deuxième jour de la grève décidée par les syndicats de pilotes, s'adresse à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.

Dans un contexte fortement concurrentiel, l'entreprise publique Air France, après avoir enregistré des pertes significatives, renoue avec les bénéfices et s'inscrit désormais dans une stratégie de croissance. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Philippe Auberger. Ce n'est pas grâce à vous !

M. Jean-Pierre Blazy. Ce redressement demeure fragile et il est indispensable qu'il soit poursuivi.

S'il est souhaitable sur tous les plans que la France gagne la Coupe du monde, il faut sûrement que l'équipe Air France gagne, avec l'adhésion de ses 45 000 salariés, un autre match, celui de l'ouverture prochaine de son capital. L'opération d'ouverture partielle est d'autant plus nécessaire que l'entreprise, qui restera publique conformément aux engagements du Gouvernement, prévoit un important programme d'investissements dans les cinq prochaines années.

Cette stratégie de croissance doit être poursuivie tout en réalisant des économies au sein de l'entreprise nationale. Vous l'avez précisé la semaine dernière, monsieur le

ministre, même si des disparités semblent, d'après certaines évaluations, exister entre les salaires des pilotes d'Air France et ceux des pilotes de ses principaux concurrents, le respect des objectifs d'économie ne passe pas que par l'effort sur les salaires.

Soucieux de concertation, vous avez reçu la semaine dernière les représentants syndicaux et, cet après-midi, une rencontre a lieu entre la direction et les syndicats de pilotes. Pouvez-vous, monsieur le ministre, faire le point sur ce conflit qui perturbe le fonctionnement de l'entreprise publique ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. André Santini. Y a-t-il un ministre dans l'avion ? (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.

M. Jean-Claude Gayssot, *ministre de l'équipement, des transports et du logement.* Monsieur Blazy, vous avez eu raison de le souligner, des mesures importantes ont été prises depuis un an. (*Protestations sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Ces mesures permettent aujourd'hui à la compagnie Air France d'envisager l'avenir avec beaucoup de possibilités de développement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Rires et exclamations sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) Elles s'ajoutent notamment aux efforts accomplis depuis 1993 par le personnel d'Air France, ainsi qu'aux mesures de recapitalisation effectuées en 1993 et dont Air France avait bien besoin.

M. Pierre Lellouche. On a tué l'entreprise publique !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Il ne s'agit pas de nier tout cela, mais on doit aussi avoir conscience que ces possibilités d'un développement et d'un rayonnement plus important offertes à Air France sont très fragiles. D'une part, l'endettement de la compagnie est encore très élevé et nous ne voulons pas entrer dans une nouvelle spirale du surendettement. D'autre part, la compétition est, dans le secteur du transport aérien, très vive.

D'où les propositions du Gouvernement et du président Spinetta...

M. Arthur Dehaine. Il est trop tard !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. ... pour faire en sorte que, demain, la compagnie soit en mesure de se développer et de rayonner.

Permettez-moi, mesdames, messieurs les députés, de rappeler les mesures prises depuis un an.

Nous avons, ainsi qu'un représentant des pilotes l'a souligné avant-hier soir à la télévision, réalisé les deux pistes de Roissy en tenant compte des problèmes d'environnement. C'est un atout pour Air France.

Nous avons, ce qui n'avait pu être fait jusqu'alors, signé avec les Etats-Unis un accord qui permet de développer l'activité transatlantique d'Air France.

Nous avons ouvert l'école de formation des pilotes.

Nous discutons, avec mon collègue chargé de la défense, Alain Richard, pour améliorer l'espace aérien civil dans notre pays. Je pourrais continuer l'énumération...

M. Pierre Lequiller. Ce n'est pas la peine !

M. Pierre Lellouche. Vous donnez Air France aux Anglais !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Nous nous situons dans la perspective du développement de la compagnie en investissant 40 milliards de francs pour 70 avions. Mais cela, mesdames, messieurs de l'opposition, ce n'est sûrement pas votre avis !

M. Franck Borotra. Ça suffit !

M. Christian Jacob. Parlez-en à Bernard Attali !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Nous avons décidé de ne plus faire de la réduction des effectifs à Air France un cheval de bataille pour accroître l'efficacité de la compagnie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Pierre Lellouche. Voyons, que dites-vous !

M. Jacques Baumel. Oui, mieux vaut vous taire !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Dans les toutes prochaines années, 2 500 emplois supplémentaires peuvent être créés à Air France. Nous pouvons embaucher plus de 600 pilotes, les emplois nets atteignant le chiffre de 400.

M. Franck Borotra. Tiens donc ! Ça suffit maintenant !

M. Pierre Lellouche. Ce sont les Anglais qui vont gagner, voilà tout !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Si nous pouvons faire tout cela, et j'en appelle, mesdames, messieurs, au sens de la responsabilité de chacun, c'est à la condition que, demain, Air France ait la possibilité de se développer, de développer l'emploi et de développer les investissements.

M. Pierre Lellouche. Fossoyeur !

M. Charles Cova. Privatisez complètement, ce sera mieux !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Il faut que les négociations engagées aujourd'hui aboutissent. J'ai fait des propositions qui reprennent exactement celles du président Spinetta, et qui montrent qu'il y a bien « du grain à moudre ».

Je le répète, les efforts à consentir ne doivent pas uniquement concerner les salaires des pilotes : ainsi que vous l'avez reconnu, on peut réfléchir à d'autres propositions, dont la mise en application pourrait être étalée dans le temps, telles que l'instauration d'une grille unique des salaires au lieu de la double échelle existante.

M. Pierre Lellouche. Ça va se terminer comme pour Aeroflot !

M. Charles Cova. Ce sera la faillite !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Il y a du grain à moudre !

Mesdames, messieurs, je sais que, si la situation perdurait, cela vous plairait... (*Vives protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Jacques Baumel. Vous êtes un menteur !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. M. Borotra, qui a de l'expérience, doit se souvenir qu'en 1971, sous un gouvernement dirigé par son parti, la grève des pilotes avait duré vingt-cinq jours.

M. Franck Borotra. Vous avez tué Air France !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Quant à moi, je ne me résigne pas à la grève parce que je crois que la France, la compagnie et la Coupe du monde de football ne doivent pas être prises en otage !

M. Franck Borotra. Si elles le sont, c'est à cause de vous !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Il faut négocier et il faut déboucher sur un accord. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert. – Exclamations et huées sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. Mes chers collègues, l'Assemblée vient de donner le meilleur d'elle-même. (*Sourires.*) Je vous suggère donc maintenant de revenir à plus de calme, de part et d'autre.

M. Charles Cova. Il est vrai que ça ne volait pas très haut. (*Sourires.*)

TRAVAIL DES ENFANTS DANS LE MONDE

M. le président. La parole est à Mme Cécile Helle.

Mme Cécile Helle. Monsieur le président, ma question s'adresse à Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.

En cette année de commémoration du cent cinquantième anniversaire de l'abolition de l'esclavage, notre pays a accueilli, la semaine dernière, la marche mondiale contre le travail des enfants. Les témoignages de souffrance et de détresse de petits Bangladais, Brésiliens et Africains sont venus rappeler la survivance de cette forme moderne d'esclavage et ont permis de sensibiliser encore davantage la communauté française à ce fléau. Bien sûr, ils ont provoqué, chez chacun d'entre nous, la colère et l'indignation.

Comment admettre que près de 250 millions d'enfants travaillent aujourd'hui dans des conditions extrêmement difficiles ? Comment ne pas se révolter quand des hommes et des femmes s'octroient un droit de vie ou de mort sur des gamins à peine sortis de l'enfance ?

Mais se donner bonne conscience un jour par an en accueillant à bras ouverts ces enfants ne suffit pas car, à travers le drame qu'ils vivent quotidiennement, c'est toute la détresse et la pauvreté du tiers monde qui transparait.

Il revient à la France, parce qu'elle incarne depuis toujours la nation des droits de l'homme, d'être à la pointe du combat pour mettre fin à cette exploitation inhu-

maine et revendiquer le droit à l'éducation pour tous, et pour tenter aussi de moraliser une partie du commerce mondial qui se nourrit de l'exploitation infantile, préférant dépenser des milliards dans la publicité plutôt que dans la production.

Il y a quelques jours, dans cet hémicycle, les députés juniors ont apporté leur contribution à cette réflexion en souhaitant une moralisation de certaines pratiques commerciales. Madame la ministre, quelles seront les propositions défendues par la France à Genève, dans quelques jours, lors de la réunion du Bureau international du travail ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur plusieurs bancs du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Madame la députée, vous avez eu raison de poser le problème dramatique des 250 millions d'enfants – 2 millions en Europe – qui travaillent dans le monde, soit un enfant sur quatre. On ne rappellera jamais assez ces chiffres !

Il ne suffit pas de jeter l'opprobre sur les pays en voie de développement.

Les jeunes qui ont été reçus par le Président de la République, par le Premier ministre et par un certain nombre de ministres nous ont émus. Je les ai d'ailleurs reçus moi-même avec la délégation, les organisations syndicales et les associations qui se rendent à l'OIT pour défendre la convention n° 138 de l'OIT interdisant le travail des enfants âgés de moins de quinze ans.

Ces jeunes nous ont très clairement exposé les situations de travail forcé, d'esclavage et, parfois même, d'exploitation sexuelle, dont ils étaient les victimes.

Nous ne pouvons pas nous contenter de les recevoir et de dire avec eux que le travail des enfants est inacceptable : nous devons agir. De ce point de vue, j'apprécie beaucoup les initiatives nouvelles qui sont prises.

Ainsi, plusieurs grands groupes industriels se sont engagés, sous le label « l'éthique sous l'étiquette », à ne plus sous-traiter d'activités ni à faire produire des produits ou des services dans des pays qui utilisent les enfants comme main-d'œuvre.

Au-delà, la responsabilité politique, celle des gouvernements, est immense pour faire interdire le travail des enfants.

M. Jean-Paul Bacquet. Très juste !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Je serai le 9 juin à la tête de la délégation qui se rendra à l'OIT, d'abord, pour défendre la convention n° 138,...

M. Jean-Paul Bacquet. Bravo !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. ... en demandant que davantage de pays y adhèrent – aujourd'hui, aucun pays asiatique n'y a adhéré, sauf un – ensuite pour que les pays concernés acceptent les contrôles. Car à quoi sert de ratifier une convention si l'on ne peut contrôler son application ?

Je demanderai aussi, avec les organisations syndicales et les associations françaises, que soit appliquée la convention additive proposée par le BIT – elle vise à interdire dès à présent les formes les plus scandaleuses du travail des enfants, le travail forcé, le travail dangereux, le travail des enfants âgés de moins de douze ans et l'exploitation

sexuelle. Il faut que les formes les plus dangereuses soient dès maintenant considérées sur notre planète comme hors jeu, hors droit et reconnues en tant que telles.

M. Jean-Paul Bacquet. Très bien !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Voilà ce que le Gouvernement français ira défendre à l'OIT.

Je rappellerai pour finir que l'aide que nous apportons au programme IPEC de l'OIT, lequel vise à ce que l'éducation soit la préoccupation numéro un, est passé de 1 à 12 millions de francs.

Les enfants que nous avons reçus nous ont dit : « Exploitation ? Non, non, non ! Education ? Oui, oui, oui ! » Nous devons tous reprendre ce slogan ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

AIDE HUMANITAIRE À L'AFGHANISTAN

M. le président. La parole est à M. Didier Boulaud.

M. Didier Boulaud. Ma question s'adresse à M. le ministre des affaires étrangères.

Un nouveau et terrible séisme vient d'endeuiller l'Afghanistan où, selon un bilan provisoire, plus de 4 500 morts sont à déplorer.

Quelles sont les mesures prises par la France pour venir en aide aux populations des villages décimés ?

Alors que les conditions d'accès à cette région montagneuse sont particulièrement difficiles, le gouvernement des talibans de Kaboul vient d'annoncer qu'il n'avait pas l'intention d'observer de trêve militaire pendant les opérations de secours ni d'envoyer d'aide aux sinistrés. Quelle action envisage le gouvernement français auprès de l'ensemble de la communauté internationale pour faire pression sur les dirigeants de Kaboul afin que cessent les hostilités et que l'acheminement de l'aide humanitaire puisse avoir lieu dans des conditions acceptables ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères. Monsieur le député, après le tremblement de terre, qui a été d'une extrême violence, le gouvernement français a immédiatement décidé une aide humanitaire d'urgence. Un avion transportant 35 tonnes de matériels, de couvertures, de bâches, de tentes, de biscuits et de rations alimentaires est ainsi parti le 31 mai au soir. C'est ce que nous pouvions faire de plus utile et de plus rapide.

Pour ce qui est de l'acheminement, les difficultés ne sont pas liées à la guerre que l'Afghanistan subit depuis vingt ans, mais au relief très montagneux de la région. Il faut partir du Tadjikistan et les routes, les cols, les montagnes posent autant de problèmes.

La situation en Afghanistan reste malheureusement ce qu'elle est. Nous appuyons les efforts de l'ONU et tous les efforts internationaux pour que les Etats voisins cessent de se servir du conflit au profit de leur propre stratégie mais au détriment d'un pays déjà très martyrisé.

Il convient donc de distinguer les problèmes dus à la guerre et ceux dus au relief. Paradoxalement, nous ne sommes pas gênés par la guerre en Afghanistan pour faire parvenir nos secours. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

PACTE DE STABILITÉ AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES

M. le président. La parole est à Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'intérieur.

Monsieur le ministre, en 1996, le gouvernement de M. Juppé avait mis en place un pacte de stabilité (« *Très bien!* » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française), fort mal nommé au demeurant car il s'agissait d'une décision unilatérale de l'Etat imposée aux collectivités locales. (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

Par cette décision avait été instauré un dispositif restrictif de régulation des relations financières de l'Etat avec les collectivités en limitant l'évolution de l'essentiel des concours financiers de l'Etat au niveau de la hausse prévisionnelle des prix à la consommation des ménages, tabacs exclus.

Ce pacte faisait suite à des mesures conjoncturelles prises en 1994 et en 1995 pour limiter l'évolution de la DGF et de la DGD à celle de l'inflation prévisionnelle.

Les collectivités locales ont été fortement pénalisées par ce dispositif qui a été instauré alors même qu'elles étaient déjà durement frappées par une crise financière liée notamment à l'augmentation des dépenses sociales.

M. Philippe Auberger. Et la baisse des taux ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. Ainsi, les élus locaux étaient contraints soit de réduire les investissements – or, chacun le sait, les collectivités sont des donneurs d'ordres importants, en particulier dans le domaine des bâtiments et des travaux publics, ce qui n'est pas anodin pour l'emploi –, soit d'augmenter la fiscalité locale.

En un an, le gouvernement de Lionel Jospin a su ramener la confiance (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*) et prendre des mesures qui ont contribué à la reprise de la croissance, même si celle-ci reste à confirmer.

La presse s'est fait l'écho de la décision du Gouvernement d'anticiper la sortie du pacte de stabilité afin que les collectivités, donc tous nos concitoyens, puissent bénéficier de la reprise qui s'amorce. Il convient de saluer cette décision très attendue par les élus locaux.

M. Christian Jacob. La question !

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. Monsieur le ministre, sous quelle forme et à quelle échéance cette évolution est-elle envisageable ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Madame la députée, vous avez rappelé avec raison que le pacte de stabilité décidé par le gouvernement Juppé s'est appliqué encore cette année.

Ce pacte prévoyait que, sur 250 milliards de francs de concours de l'Etat aux collectivités locales, 158 milliards figurant dans un périmètre dit « périmètre normé » devaient évoluer en fonction de l'inflation.

Ce périmètre normé comprenait la dotation globale de fonctionnement, qui évolue en fonction de l'inflation et de la moitié du PIB, mais aussi d'autres dotations comme la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui jouait un rôle de régulateur.

Le Premier ministre a souhaité que le pacte soit encore appliqué, pour la dernière fois, en 1998,...

M. Patrick Ollier. Parce que ce pacte est bon !

M. le ministre de l'intérieur. ... mais il a veillé à faire en sorte qu'aucune mesure soit prise par le biais des habituelles compensations, en donnant des coups de canif dans le bas du tableau, comme on dit.

De même, aucun prélèvement supplémentaire n'a été effectué sur les collectivités locales au titre de la CNRA.

Le Gouvernement très conscient de la place des collectivités locales dans l'économie française – 72 % de l'investissement public civil et 125 milliards de francs par an – veille donc à leur permettre de jouer le rôle essentiel qui leur incombe.

Pour autant, il doit considérer la masse que représentent les transferts aux collectivités locales, compte tenu des contraintes budgétaires et de la nécessité d'envisager un certain désendettement, compte tenu des perspectives de croissance qui vont contribuer à améliorer l'évolution des bases, même si celles-ci sont appréciées avec deux ans de retard.

Cependant, le Gouvernement a retenu le principe d'une indexation sur le PIB et, surtout, il a souhaité qu'un effort soit fait en matière de péréquation. L'inégalité entre les collectivités locales est un phénomène frappant. Il faut en tenir compte et permettre à celle-ci de faire face à leurs charges et au coût des normes nouvelles adoptées.

C'est dans cette perspective que se réunira, après-demain, le comité des finances locales et que se tiendra, au milieu du mois de juin, une réunion avec les représentants des grandes associations et avec mes collègues, M. Zuccarelli, chargé de la fonction publique, et M. Strauss-Kahn, chargé de l'économie et des finances. C'est à ce moment-là que nous engagerons la négociation avec les grandes associations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe du Rassemblement pour la République.

APPLICATION DE LA « DOUBLE PEINE »

M. le président. La parole est à M. Thierry Mariani.

M. Thierry Mariani. Monsieur le président, ma question s'adresse à Mme la ministre de la justice.

Nous avons tous appris, comme des millions de Français, que les étrangers grévistes de la faim de Lyon ont obtenu un sursis aux mesures d'éloignement du territoire prononcées à leur encontre. M. le ministre de l'intérieur, dans un communiqué, le 28 mai dernier, soulignait pourtant qu'il s'agissait de délinquants multirécidivistes condamnés pour des faits graves, tels que trafic de drogue, proxénétisme ou tentative de meurtre.

Par leur grève, ils entendaient protester contre le principe de la double peine qui permet à un tribunal ou à l'administration d'assortir une peine principale d'emprisonnement, prononcée à l'encontre d'un étranger, d'une mesure d'expulsion du territoire en raison de la gravité des faits qui lui sont reprochés.

Cette possibilité d'infliger une « double peine » à un délinquant n'est pas réservée aux seuls étrangers, comme cela a été expliqué de multiples fois ces derniers jours. De

fait, nos concitoyens peuvent, eux aussi, en plus de leur peine d'emprisonnement, être frappés d'une peine complémentaire telle que l'interdiction des droits civiques, politiques ou encore l'interdiction d'exercer une fonction publique.

Il n'y a donc aucune discrimination. Dans l'affaire des grévistes de la faim de Lyon, contrairement à ce que certains affirment, il s'agit simplement de l'application des lois de la République qui doivent être mises en œuvre avec la même rigueur, que l'on soit français ou étranger.

Ma question est triple.

Premièrement, sous la gauche plurielle, les jugements des tribunaux de la République sont-ils désormais négociables ? (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Nicole Bricq. Tout dans la nuance !

M. Thierry Mariani. Vous pouvez rire, mais c'est la question qu'on peut se poser après ce qui s'est passé le week-end dernier !

Deuxièmement, est-il acceptable que de dangereux délinquants, de surcroît récidivistes, puissent ainsi rester sur notre territoire ?

Troisièmement, sommes-nous encore dans un Etat de droit quand les services de l'Etat refusent sciemment d'exécuter une décision de justice ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Monsieur le député, la France accueille les étrangers sur son sol selon ses lois : c'est ainsi que s'exprimait M. le Premier ministre, le 19 juin 1997.

Vous avez raison de rappeler que l'expression « double peine » est impropre, qu'elle est abusivement polémique. Les peines complémentaires s'appliquent aussi bien aux Français qu'aux étrangers. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) Je l'avais rappelé moi-même il y a quelques jours dans un communiqué, dont M. Mariani s'est visiblement inspiré : un Français peut être frappé par une peine d'interdiction de la fonction publique ou de déchéance de ses droits civiques.

Cependant, j'ai eu l'occasion de le dire, la loi doit être appliquée avec humanité. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) La loi RESEDA devenue la loi de la République, votée non par vous mais par une majorité de l'Assemblée nationale, a prévu qu'il serait tenu compte du préjudice porté à la vie privée et familiale et que toute décision de justice devrait être spécialement motivée.

Sur les dix personnes que vous avez citées, monsieur le député, six étaient frappées d'une mesure d'interdiction du territoire national par des juridictions judiciaires statuant en toute indépendance. L'une de ces interdictions était arrivée à terme. C'est la raison pour laquelle l'intéressé, M. Benbendjafar, a fait l'objet d'une régularisation.

Les neuf autres personnes qui n'ont pas été régularisées ont été, en raison de leur état de santé, assignées à résidence en attendant que les tribunaux puissent se prononcer sur la demande de relèvement de peine qu'il leur appartient de faire.

M. Arnaud Lepercq. On n'en finit pas !

M. le ministre de l'intérieur. Je mets de côté ceux qui font l'objet d'un arrêté ministériel d'expulsion pris en considération de la gravité des crimes ou des délits qu'ils ont commis et dont le cas fera l'objet d'un examen attentif de la part de mes services.

En attendant, la constitution d'une commission interministérielle a été annoncée par Mme Guigou. Cette commission permettra de définir les conditions dans lesquelles une directive de politique pénale sera prise, pour tenir compte de la modification introduite par la loi RESEDA. Sur cette base, les juridictions seront amenées à statuer en toute indépendance.

Cette proposition, faite par M. Galabert et entérinée par le Gouvernement, permet d'apporter une réponse très simple au problème posé et d'appliquer la loi dans des conditions aussi raisonnées et humaines que possible.

M. Thierry Mariani. Pour des trafiquants de drogue ? Pour des proxénètes ?

M. le ministre de l'intérieur. Personnellement, je réserve ma compassion – qui est une vertu privée – à ceux qui la méritent, c'est-à-dire aux victimes (« *Nous aussi !* » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants) et aux policiers, notamment ceux qui, la semaine dernière, ont été blessés au moment où ils tentaient de délivrer une jeune femme chinoise enlevée par des criminels appartenant à un réseau de trafiquants de main-d'œuvre clandestine. Cela dit, la loi fixe des droits. Ces droits doivent être examinés en toute impartialité. C'est ce qui sera fait. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Victor Brial.

AIDES À L'EMPLOI À WALLIS-ET-FUTUNA

M. le président. La parole est à M. Victor Brial.

M. Victor Brial. Ma question s'adresse à M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Alors que le Gouvernement prétend répondre au problème du chômage des jeunes, je constate que le seul dispositif d'aide à l'emploi existant dans le territoire de Wallis-et-Futuna, que je représente ici, a été revu à la baisse. En effet, un tiers des crédits affectés aux « chantiers de développement » dans la convention Etat – territoire n'a pas été versé au titre de 1998.

La diminution de ce poste est plus préoccupante encore depuis la signature des accords de Nouméa, qui reconnaissent, dans leur titre III, la priorité donnée à l'emploi local. De nombreux Wallisiens et Futuniens, qui trouvaient en Nouvelle-Calédonie une terre d'accueil, risquent à l'avenir d'être privés de ce gisement traditionnel d'emplois.

Cette situation donne à mes compatriotes le sentiment de perdre sur tous les tableaux.

Vous êtes bien placé, monsieur le secrétaire d'Etat, pour savoir que ce dossier a été, de loin, le plus fréquemment évoqué lors de votre passage à Wallis-et-Futuna au début du mois de mai et qu'il a fait l'objet de nombreuses interventions de ma part.

Le Gouvernement compte-t-il respecter les engagements que l'Etat a pris envers le territoire des îles Wallis-et-Futuna en matière d'emploi, en versant la totalité des crédits « chantiers de développement » prévus dans la convention de développement pour 1997 et pour 1998 ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer. Monsieur le député, vous avez souligné que dans les territoires d'outre-mer ne s'applique pas le dispositif « emplois-jeunes », mais celui des « chantiers de développement ». Ceux-ci sont destinés à former des jeunes qui ont des insuffisances au niveau scolaire et peuvent ainsi trouver une première activité ou un premier emploi.

A Wallis-et-Futuna, sur 1997, un reliquat de crédits de 350 000 francs n'a pu être consommé en raison des conflits sociaux qui ont eu lieu sur le territoire. J'espère que nous pourrions en obtenir le report. Sur 1998, la délégation de crédits faite pour le premier semestre porte sur 2,2 millions, c'est-à-dire sur moins de la moitié des sommes inscrites à la convention de développement que vous évoquez. J'espère qu'au cours du second semestre nous pourrions compléter ces crédits et approcher les 6 millions de francs qui y figurent.

J'ai été très bien accueilli à Wallis-et-Futuna, et par vous-même, en tant que président de l'assemblée territoriale et par l'ensemble des représentants locaux. Je reconnais que le dossier des « chantiers de développement » est un des plus préoccupants de nos territoires d'outre-mer, pas seulement à Wallis-et-Futuna, mais aussi en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie. Car c'est l'occasion de donner aux jeunes une première formation, un premier accès à un emploi et de les maintenir sur place.

Ma préoccupation rejoint donc la vôtre, monsieur le député. Nous devons obtenir et le report des crédits de 1997 et les versements du maximum des crédits inscrits pour 1998 au titre de la convention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

GRÈVE DES PILOTES D'AIR FRANCE

M. le président. La parole est à M. Olivier de Chazeaux.

M. Olivier de Chazeaux. Monsieur le ministre de l'équipement, des transports et du logement, votre réponse de tout à l'heure ne nous a pas convaincus. Il ne suffit pas de rejeter la faute sur la majorité d'hier pour masquer votre carence à régler un problème, devenu crucial depuis le week-end dernier puisque Air France n'est plus en mesure d'assurer ses vols ? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste. – Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

On estime, aujourd'hui, à plus de 100 millions de francs par jour les pertes subies par notre compagnie nationale. Aussi, monsieur le ministre, au nom des passagers d'Air France de nouveau pris en otage (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste*), au nom des intérêts vitaux de cette entreprise, au nom enfin de l'image de la France, qui se trouve ternie alors que nous allons, dans une semaine, ouvrir le Mondial un événement important, pouvez-vous indiquer aux Français

comment vous entendez concrètement mettre un terme à ce conflit, non pas dans quinze jours ni dans trois semaines, mais aujourd'hui même ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement. Monsieur le député, bien entendu, si vous êtes dans cet état d'esprit, je me félicite de ne pas vous avoir convaincu.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Aujourd'hui, dans le cadre de sa responsabilité, puisque des négociations sont ouvertes entre la présidence d'Air France et les représentants des syndicats de pilotes,...

M. Arnaud Lepercq. Vous allez les torpiller !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. ... le Gouvernement tente de créer des conditions assurant le développement de la compagnie tout en répondant, et en répondant toujours mieux, aux besoins des usagers. Ce développement est possible et il ne faut pas le gâcher. L'effort entrepris porte à la fois sur les investissements et sur la compétitivité, pour nous éviter d'être battus dans la guerre économique qui se livre.

M. Jacques Baumel. Alors, il faut privatiser !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. A cet effort s'ajoute une démarche, qui ne correspond sans doute pas à votre conception, mais qui consiste à faire en sorte que le dialogue social l'emporte sur toute autre considération. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. François d'Aubert. Eh bien, ça marche !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Honnêtement, ce n'est pas en jetant de l'huile sur le feu (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), mais en créant les conditions du dialogue qu'on atteindra l'objectif fixé par le Gouvernement et par le président de la compagnie Air France...

M. Thierry Mariani. Vous n'êtes pas qualifié pour dire cela !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. ... qui est de garantir l'avenir d'Air France. Le Gouvernement ne se résigne pas au conflit ! Je pense même que tout ce qui ne pourra pas se régler dans les heures et les jours qui viennent pourra l'être dans d'autres conditions (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), en dehors d'un conflit qui porte des coups terribles non seulement à l'image et à l'avenir de la compagnie, mais également à la France au moment de la Coupe du monde. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Patrick Devedjian. A qui la faute ?

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Je ne me transformerai pas, comme certains le souhaiteraient, en exécuteur des pilotes (*Exclamations sur*

les bancs du groupe du Rassemblement pour la République), je ne ferai pas d'eux les boucs émissaires de tous ceux qui méprisent les salariés ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Richard Cazenave. Il faut privatiser, c'est tout !

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe de l'Union pour la Démocratie française.

GRÈVE DES PILOTES D'AIR FRANCE

M. le président. La parole est à M. Jacques Le Nay.

M. Jacques Le Nay. Monsieur le Premier ministre, la grève est, en France, un droit fondamental. Mais il est des circonstances où il faut savoir concilier le droit de grève et le droit de usagers. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je ne vous rappellerai pas que nous sommes à la veille d'événements sportifs dont la bonne organisation est capitale pour la France. La grève à Air France ne doit, en aucun cas, menacer le déroulement de la Coupe du monde de football. Il importe, monsieur le Premier ministre, que notre pays, sur lequel sont braqués tous les projecteurs, ne devienne pas la risée du reste du monde.

Mais, au-delà de l'événement sportif, le mouvement de grève à Air France n'est-il pas le signe avant-coureur que votre choix d'écarter Christian Blanc de la direction d'Air France et son projet de privatisation fut une erreur dont nous commençons aujourd'hui à subir les conséquences ? (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française, du groupe Démocratie libérale et Indépendants et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, il est évident que nous sommes proches d'un événement considérable : la Coupe du monde de football. Au total, ce sont plusieurs milliards de téléspectateurs, en chiffres cumulés, qui vont regarder la Coupe du monde et, par là même, la France, ses activités et ses entreprises.

On dit même que 1,7 milliard de personnes regarderont la finale à la télévision. (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française, du groupe Démocratie libérale et Indépendants et du groupe du Rassemblement pour la République.*) Un tiers de l'humanité !

M. Pierre Lellouche. Et la réponse à la question ?

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Et s'il s'agit d'une finale France-Brésil, cela peut aller encore au-delà !

Mme Christine Boutin. Très bien !

M. le président. Monsieur le ministre, pas de pression sur les arbitres ! (*Sourires.*) Poursuivez !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. C'est un vœu, pas une pression, monsieur le président. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jacques Limouzy et M. Charles Cova. Carton rouge !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Mais revenons-en à la question. Tout doit être fait pour que les choses se passent bien. Il ne vous est manifestement pas facile de reconnaître que les salariés du service public – ils l'ont montré lors de l'inauguration du Grand Stade – et les principaux dirigeants des organisations syndicales confédérées ont à cet égard fait preuve d'esprit de responsabilité. Je fais confiance à Bernard Thibault, à Nicole Notat, à Marc Blondel et même à M. Poletti qui a suspendu le conflit des routiers. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

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

M. Jean-Jacques Jégou. Monsieur le ministre de l'intérieur, à la fin de la semaine dernière s'est achevée la période de régularisation concernant 145 000 immigrés. (« Ah ! » sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.) Près de la moitié d'entre eux semblent avoir été régularisés. Ma question portera sur les quelque 75 000 dossiers restants. Maintenant que vous connaissez les identités et les adresses de ces personnes, il vous faut, dans les conditions que vous-même avez très souvent indiquées – et nous partageons votre point de vue –, c'est-à-dire de façon humanitaire et personnalisée...

Un député du groupe socialiste. Tartuffe !

M. Jean-Jacques Jégou. ... mais ferme, demander à ces personnes en situation irrégulière de regagner leur pays. L'Etat de droit exige en effet que nous fassions la différence entre le plus grand nombre des immigrés, qui séjournent en France de façon régulière, et ceux qui n'ont pas de titre de séjour.

Vous et votre gouvernement vous êtes mis vous-mêmes dans cette situation. Comment comptez-vous en sortir ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et sur quelques bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Monsieur le député, nous gérons votre héritage. (« C'est faux ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.) Et nous le gérons doublement !

Permettez-moi de vous dire en préalable que le mot sans-papiers est impropre. Il s'agit de personnes qui ont des papiers, ceux de leur pays d'origine, et qui demandent des papiers français. Ces 150 000 demandeurs de papiers français sont un héritage, car ils existaient du temps de M. Jean-Louis Debré. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants. – Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Charles Cova. Non ! Ils ne sont pas apparus subitement il y a deux ans ; ils sont chez nous depuis dix ans !

M. le ministre de l'intérieur. Mais nous devons gérer aussi l'héritage des provocations dont M. Debré était coutumier : je pense à l'article 1^{er} de son projet de loi, qui a mis un certain nombre d'artistes sur les planches. Ils en sont maintenant à leur 450^e représentation, mais le problème a changé de nature. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une situation beaucoup plus simple qu'il y a un peu plus d'un an.

Le rythme des reconduites à la frontière, sous M. Debré, dépassait rarement 10 000 par an. Pour notre part, sur la base de critères d'humanité, sur la base du droit de vivre en famille (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*), nous allons régulariser vraisemblablement – je n'ai pas encore les chiffres – un peu plus de 70 000 personnes. Il en restera à peu près 70 000.

M. Jacques Myard. Sept ans de travail !

M. le ministre de l'intérieur. Au rythme de M. Debré, il aurait fallu près de huit ans.

M. Jean-Louis Debré. Et à votre rythme ?

M. le ministre de l'intérieur. Il nous faudra beaucoup moins de temps.

A supposer, bien entendu, qu'il n'y ait que 150 000 étrangers en situation illégale. Si j'en crois *Le Monde*, il y en aurait 300 000. Moi, je n'en sais rien. Par définition, je n'ai pas pu les compter.

M. Jean-Louis Debré. J'ai fait mieux que vous auparavant, puisque vous ne faisiez rien !

M. le ministre de l'intérieur. Dans cette hypothèse, au rythme de M. Debré, cela prendrait encore plus de temps.

En tout état de cause, et pour en rester à ce que je sais, à ce que je connais, à ce qui a fait l'objet de demandes dans les préfectures, le problème est aujourd'hui beaucoup plus simple.

Par ailleurs, le délégué interministériel aux migrations et au développement s'est rendu au Mali avec M. le ministre chargé de la coopération. Nous avons déjà réfléchi à ce que pourraient être des procédures permettant non seulement le retour, mais aussi une réinsertion correcte dans le pays d'origine.

J'ajoute que les recours qui seront examinés durant le courant de l'été le seront par une équipe renforcée. J'ai donné ces derniers jours des directives pour qu'elle puisse examiner tous les cas d'espèce car, vous le savez bien, dans une affaire comme celle-là, il y en a beaucoup. Et j'invite tous ceux qui parlent de telle ou telle personne en citant un prénom, ou bien x, y, z, à bien vouloir m'écrire pour me dire : voilà le cas de M., Mme ou Mlle Untel qui me paraît mériter d'être réexaminé.

M. Jean-Louis Debré. Délation !

M. le ministre de l'intérieur. Je tiens à rendre hommage au travail trop souvent décrié des préfectures. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Je n'accepte pas qu'on traite par le mépris le travail de gens qualifiés de « guichetiers », alors qu'ils ont donné le meilleur d'eux-mêmes pour l'effectuer de façon régulière.

Je n'accepte pas non plus qu'on prétende que des directives n'ont pas été données par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, car plus de trente directives ou circulaires ont été envoyées aux préfectures pour que les décisions soient calibrées au plus juste.

Donc, j'y insiste, c'est une opération exemplaire qui a été réalisée (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants*), sur la base même des critères de régularisation proposés par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et par les associations qui la constituent pour une large part.

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française. C'est faux !

M. le ministre de l'intérieur. Je considère que cette opération a été menée avec continuité, avec régularité, avec bonne foi, et je n'accepte pas les procès démagogiques d'où qu'ils viennent.

M. Arnaud Lepercq. Répondez à la question !

M. Patrick Ollier. Qu'allez-vous faire des 70 000 irréguliers ?

M. le ministre de l'intérieur. Je combats tous les préjugés, qu'ils soient de droite ou de gauche, mais le propre de la gauche, c'est qu'elle sait s'affranchir des préjugés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Arnaud Lepercq. Combien de sans-papiers allez-vous reconduire par an ?

M. le président. Nous en venons à une question du groupe Démocratie libérale et Indépendants.

SITUATION D'AIR FRANCE

M. le président. La parole est à M. Dominique Busseureau.

M. Dominique Bussereau. Monsieur le ministre des transports, il est dommage et grave que vous n'ayez pas négocié jusqu'à présent dans l'affaire Air France (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste*), que vous ayez laissé passer ce week-end qui aurait pu être celui des discussions comme cela avait été le cas pour les transporteurs routiers, et que nous soyons, à quelques jours de la Coupe du monde, dans la situation actuelle. Il est dommage et grave que soit mise en cause la survie même de l'entreprise Air France. En 1993, vous l'avez rappelé, elle aurait pu disparaître. Il a fallu l'effort de la collectivité publique, l'effort de chaque contribuable pour qu'elle continue d'exister.

Aujourd'hui, un jour de grève, c'est 100 millions de francs, et la survie de l'entreprise est à nouveau en cause.

Mais, monsieur le ministre, il est surtout coupable que vous ayez pris en septembre la décision, soi-disant irréversible, de ne pas faire d'Air France une entreprise comme les autres.

Si vous aviez fait d'Air France une entreprise comme les autres, les pilotes accepteraient aujourd'hui l'échange d'actions.

Si vous aviez fait d'Air France une entreprise comme les autres, les pilotes seraient dans une autre situation et l'entreprise aurait des alliés européens ou internationaux qu'elle ne peut pas avoir aujourd'hui, car personne ne peut participer à son capital.

La question que je vous pose au nom du groupe Démocratie libérale est très simple : quand comprendrez-vous enfin que le rôle de l'Etat est d'assurer la sécurité

aérienne et de protéger les aéronefs contre le terrorisme, mais que l'Etat n'a pas à être propriétaire d'une entreprise de transport aérien ?

Vous avez dit l'autre jour qu'une entreprise publique devait rester publique parce que c'est un gage de bon fonctionnement. Nous voyons aujourd'hui comment Air France fonctionne. Nous voyons aujourd'hui les conséquences coupables de vos décisions.

Nous vous demandons de revoir votre copie sur Air France, car la situation dont vous êtes responsable met en cause l'avenir du transport aérien dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, du groupe de l'Union pour la Démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement.

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement. Monsieur le député, vous avez parlé des efforts réalisés depuis 1993 en oubliant – et peut-être est-ce significatif – de mentionner ceux des salariés ! (*Murmures sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*) Moi, je considère qu'il faut d'abord prendre en compte les efforts des salariés.

Je vous rappelle que, sous votre gouvernement, 11 000 emplois ont été supprimés dans le périmètre d'Air France. Aujourd'hui, il n'y a plus de suppressions d'emplois ; nous voulons, au contraire, augmenter les effectifs en embauchant 5 000 à 6 000 personnes.

M. Arnaud Lepercq. Si c'est pour rester au sol, ça ne vaut pas le coup !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Vous avez ajouté – et cela ne m'a pas surpris – que la solution était de privatiser.

Mme Françoise de Panafieu. Bien sûr !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Ce choix était celui du gouvernement précédent et de l'ancien président d'Air France. C'est encore celui de l'opposition en général.

M. Philippe Auberger. Absolument !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Ce n'est pas le choix du Gouvernement.

M. Arnaud Lepercq. Erreur !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Je vais vous dire pourquoi, et je suis sûr que, même dans les rangs de l'opposition, vous pouvez entendre cette idée très simple : nous ne sommes pas aux Etats-Unis ; nous avons une seule compagnie de dimension nationale et internationale.

M. Arnaud Lepercq. Elle n'existera bientôt plus !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Si, demain, cette compagnie venait à souffrir de difficultés, je suis sûr que l'ensemble des députés, dans toute leur diversité, viendraient taper à la porte du Gouvernement pour lui demander de la sauver.

M. François d'Aubert. C'est l'argent du contribuable !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. A partir de cette idée, l'entreprise Air France, tout en ouvrant son capital – ce qui prouve la volonté du Gouvernement de faire évoluer les choses – doit rester dans le secteur public. C'est ainsi qu'elle pourra se moderniser.

Monsieur Bussereau, vous avez déclaré l'autre soir, dans une émission de télévision : « Moi, je n'achèterai pas des actions d'Air France ! » Votre interlocuteur, un pilote responsable d'un syndicat concerné par le conflit, vous a répondu assez vertement : « Eh bien, moi, j'en achèterai parce que je veux défendre ma compagnie ! » (*Exclamations sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants. – Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

M. Patrick Devedjian. Alors vendez-les !

M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement. Oui, nous voulons défendre la compagnie Air France. Le fait que le capital public soit majoritaire n'est pas un handicap ; c'est un atout pour que la gestion de l'entreprise soit le plus efficace possible, mais aussi pour qu'elle ne se régle pas sur la seule rentabilité financière et prenne également en compte le social, la participation des salariés et l'intérêt de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe communiste.

DIFFICULTÉS DES HÔPITAUX PUBLICS

M. le président. La parole est à M. Pierre Goldberg.

M. Pierre Goldberg. Monsieur le secrétaire d'Etat à la santé, la santé publique doit être une grande priorité du Gouvernement. A l'aube du XXI^e siècle, les moyens techniques mais surtout humains mis à la disposition des hôpitaux publics méritent d'être à la hauteur des besoins et des exigences tant des usagers que des personnels.

Or nombre d'hôpitaux publics sont contraints de travailler dans des conditions souvent précaires et inadmissibles à notre époque. Nous savons tous que sans le dévouement et la grande conscience professionnelle du personnel hospitalier – qu'il nous faut saluer – beaucoup d'hôpitaux seraient aujourd'hui dans la quasi-impossibilité de fonctionner.

C'est pourquoi nous nous sommes félicités que le Gouvernement ait pris l'initiative d'organiser des états généraux de la santé, initialement prévus en ce mois de juin. Nous regrettons qu'ils soient renvoyés à l'automne, ce qui induit que les fruits de cette riche concertation ne seront pas pris en compte pour élaborer, dès le budget pour 1999, des mesures plus proches des aspirations des professionnels de la santé et des usagers.

Aujourd'hui, nous constatons un manque cruel de moyens pour le fonctionnement. A l'hôpital de Montluçon, celui que je connais le mieux, il est prouvé qu'il manque 150 postes. Et cette situation ne fait que refléter, hélas ! celle du plus grand nombre des hôpitaux publics.

Quelles mesures seront prises et quels moyens seront dégagés, à l'automne, dans le budget 1999, pour répondre concrètement aux situations d'urgence que connaissent nos centres hospitaliers, en particulier en termes de création d'emplois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe Radical, Citoyen et Verts.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à la santé.

M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé. Monsieur le député, nous sommes tous d'accord avec vous, et moi le premier, pour reconnaître l'importance de notre

réseau hospitalier et la nécessité de lui donner scrupuleusement les moyens d'assurer ses fonctions de santé publique. Mais c'est toute la question : comment faut-il procéder à la nécessaire répartition entre les établissements ?

Vous avez dit que certains hôpitaux manquaient de moyens. Par rapport à l'année 1997, nous avons, Martine Aubry et moi-même, à l'occasion du débat budgétaire auquel vous avez d'ailleurs participé, augmenté de 2,27 % exactement la masse financière attribuée aux établissements dotés d'un budget global. Cela représentait 5 milliards supplémentaires, dans une situation qui n'était pas facile.

Il fallait que cet argent soit réparti le plus également possible. Et il n'y a pas que l'hôpital de Montluçon : des centaines d'établissements frappent à notre porte ! La répartition, non seulement nationale mais aussi à l'intérieur de l'enveloppe régionale doit se faire au plus près des besoins de santé publique des Françaises et des Français.

Nous nous sommes servis de deux fonds pour améliorer la situation. Avec les crédits supplémentaires qui ont abondé le premier, nous avons travaillé à la restructuration, à la mutation nécessaire des établissements. Il ne faut pas que les services soient redondants, il faut qu'ils se complètent, il faut renforcer leurs liens avec la médecine de ville, il faut que les réseaux s'installent.

Le deuxième fonds est consacré à la formation des personnels. Mais je vous rassure, monsieur le député : il n'est pas question de licenciements. En aucun cas ! Il s'agit d'harmoniser les services et, souvent, une formation complémentaire sera délivrée.

Quant aux états généraux, nous avons souhaité, en effet, qu'ils débutent avant les vacances. Mais, avec la Coupe du monde, je pense que personne n'a véritablement la tête à cela. (*Murmures sur les bancs du groupe communiste.*)

Tout le dispositif étant en place, nous commencerons dès la rentrée et, bien entendu, les programmations pour 1999 tiendront compte du schéma d'orientation sanitaire, dont la discussion est déjà engagée.

Quant à l'hôpital de Montluçon, où il manque selon vous 150 emplois, nous en avons souvent parlé ensemble. Je pense qu'il n'a pas été oublié. Mais il n'y a pas que le ratio entre les lits et le personnel qui compte, il y a aussi l'occupation des lits, la durée des séjours et la pathologie rencontrée. Dans tous ces domaines, sur les cinq établissements auvergnats, l'hôpital de Montluçon se situe au quatrième rang, voire au troisième.

Nous en tenons compte. En 1998, le fonds pour le personnel a été abondé avec l'aide de l'agence régionale pour l'hospitalisation.

Martine Aubry et moi-même, nous serons très attentifs à ce que vous ne soyez pas laissés de côté. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

RÉFORME DES DANS LES LYCÉES

M. le président. La parole est à Roger Meï, pour une question courte.

M. Roger Meï. Les miennes le sont toujours. Monsieur le ministre de l'éducation nationale, vous avez lancé en janvier dernier – et c'est une démarche que nous avons approuvée – une consultation nationale des enseignants et des élèves sur les savoirs à enseigner dans les lycées, à l'is-

sue de laquelle Philippe Mérieux, président du comité d'organisation, a déposé un rapport définissant les contours d'une vaste réforme. De son côté, l'inspection générale de l'administration a déposé un rapport sur les personnels de l'enseignement secondaire.

Vous allez, sur la base de ces documents, rédiger votre projet de réforme, une réforme dont tout le monde mesure l'importance. J'aimerais savoir si, avant la rédaction du texte définitif, pour aller jusqu'au bout du processus démocratique, ce que je souhaite vivement, vous la soumettez à la discussion de toutes les parties concernées : syndicats des personnels enseignants et non enseignants, associations de parents d'élèves, élèves, etc. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.

M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Monsieur le député, le débat sur les lycées a effectivement donné lieu à un rapport de M. Philippe Mérieux. Mais je n'ai pas à ce jour de proposition à faire quant à la situation des enseignants, tout simplement parce que je n'ai demandé aucun rapport à ce sujet, ni à l'inspection générale ni à quiconque.

En ce qui concerne les lycées, soyez complètement rassuré : les propositions générales du ministère seront soumises, comme je l'ai annoncé, à l'ensemble des confédérations et fédérations syndicales, au patronat, aux conseils régionaux et à un certain nombre de personnalités. Ensuite, il y aura un débat à l'Assemblée nationale. Par conséquent, vous serez scrupuleusement informé et le processus démocratique se poursuivra normalement, avec la volonté du Gouvernement d'adapter nos lycées au XXI^e siècle. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Nous passons à une question du groupe Radical, Citoyen et Vert.

ESSAIS NUCLÉAIRES EN ASIE

M. Alain Turret. Ma question s'adresse à M. le ministre de la défense nationale.

Monsieur le ministre, l'Asie, et plus spécialement le sous-continent indien, vient de relancer la course au tout-nucléaire. Après les cinq essais de l'Inde, ceux du Pakistan compromettent à nouveau le régime de contrôle des armements nucléaires. Le risque d'engrenage est évident, de même que le risque de prolifération. Le Pakistan est la première puissance islamique à se doter de l'arme nucléaire et l'on peut se demander si l'Iran, Etat frontalier du Pakistan, ne va pas s'inspirer de son exemple. Or Israël, puissance dotée, semble-t-il, de la bombe atomique il y a près de quarante ans avec l'appui de la France, vient de préciser par la voix de son Premier ministre que la face de tout le Proche-Orient en serait changée.

Le Président de la République, au vu de cette situation explosive (« *Oh que oui !* » et *sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), vient d'inviter le club des cinq pays nucléaires à se réunir le plus vite possible.

Quelle est la position du Gouvernement français ?

En contrepartie du moratoire proposé par l'Inde, les grandes puissances, dont la France, sont-elles prêtes à offrir des garanties de sécurité et une aide en matière de nucléaire civil ?

De quels moyens dispose la France pour convaincre l'Inde et le Pakistan de signer le traité d'interdiction totale des essais nucléaires et de se joindre aux négociations sur l'arrêt de la production de matière fissile à des fins nucléaires ?

La France qui, pour l'instant, semble réservée sur l'idée de sanctions, restera-t-elle sur cette position si de nouveaux essais atomiques avaient lieu ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères. Monsieur le député, d'abord les essais auxquels ont procédé l'Inde et le Pakistan ne changent absolument rien à la doctrine française de dissuasion nucléaire telle qu'elle a été définie, exprimée et adaptée, quand il le fallait, par les cinq présidents successifs de la V^e République.

S'agissant de la situation nouvelle créée par ces essais, il faut distinguer deux volets. D'une part, ces essais portent atteinte, avec, effectivement un risque de contagion et d'engrenage au régime actuel de non-prolifération tel qu'il a été instauré par le traité du même nom en 1967 et qui régit l'ordre stratégique mondial depuis lors. La première priorité de notre action consiste à tout faire pour restaurer la crédibilité de cet instrument de régulation et de maîtrise stratégique, voire de le conforter si possible. Ce sera l'un des objets de la réunion des membres permanents du Conseil de sécurité qui se tiendra à Genève jeudi après-midi, au niveau des ministres des affaires étrangères.

Notre politique, et c'est un autre de ses aspects, vise en quelque sorte à prendre au mot l'Inde et le Pakistan qui, après avoir effectué ces essais, se sont déclarés prêts à engager, dans certaines conditions restant à préciser, une négociation leur permettant d'adhérer au traité sur l'interdiction des essais. Il en va de même pour l'autre négociation qui n'a pas encore commencé mais à laquelle vous avez fait allusion : celle qu'on appelle le *cut off* dans le jargon. Elle porte sur l'arrêt de la production de matières fissiles à des fins d'énergie nucléaire militaire puisque d'autres usages eux, sont tout à fait judiciaires, au contraire. Tel est le sens dans lequel s'organise l'action des membres permanents du Conseil de sécurité et de toute une série d'autres puissances motivées également par cette situation. Le Japon a pris, lui aussi, plusieurs initiatives.

D'autre part, et j'en viens ainsi au second volet qui nous occupe au sein du Conseil de sécurité qui porte sur la tension dans la région « indépendamment » de la situation nucléaire. Cette tension est ancienne. Remontant aux conditions de la création du Pakistan, à côté de l'Inde, elle est essentiellement centrée sur la question du Cachemire. Une très forte activité diplomatique se déploie à ce sujet. Des émissaires pakistanais et un envoyé indien, qui a été reçu hier par le Président de la République et que j'ai vu moi-même ce matin, sont en visite à Paris. Nous essayons de travailler en termes de mesures de confiance, de réouverture d'un dialogue entre les deux pays et de recherche d'une solution sur un problème qui est à la source de l'ensemble du différend. Les essais n'en ont été qu'une expression, pas la cause. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures quinze.*)

M. le président. La séance est reprise.

2

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature (n^{os} 835, 930).

La parole est à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi constitutionnelle qui vient en discussion devant votre assemblée constitue le premier signal d'une réforme globale de la justice que je vous ai exposée lors du débat d'orientation du 15 janvier dernier. Elle l'éclaire et lui donne tout son sens. Commencer par la réforme de la Constitution était en effet nécessaire : située au sommet de notre hiérarchie des normes, elle donne toute sa signification à l'ensemble des textes que je vous présenterai dans les mois à venir.

La présente réforme constitutionnelle est d'abord indispensable pour assurer à la justice son indépendance et une entière transparence. Sous tous ses aspects, d'ailleurs, cette réforme n'a qu'un seul but, rétablir la confiance entre la justice et les citoyens, entre la justice et les politiques, entre la justice et la société.

Je l'ai dit et répété, la réforme de la justice sera globale et se traduira par sept textes législatifs qui seront soumis à votre assemblée : mais ces sept textes, à eux seuls, n'épuisent pas la réforme puisque s'y ajouteront d'autres textes, de nature réglementaire, par exemple, et des dispositifs particuliers que j'ai déjà mis en œuvre.

Ces textes poursuivent trois objectifs.

Le premier est celui de l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice. Les Français, en effet, veulent une justice plus rapide, plus compréhensible, plus à l'écoute et égale pour tous. Cette demande doit être impérativement prise en compte.

L'accès au droit doit, pour chacun de nos concitoyens, être absolument garanti. Il est une condition de l'égalité et, pour les plus défavorisés, de la dignité. Mais une fois l'accès au droit garanti, il est aussi indispensable de tâcher de résoudre les conflits, autant que possible, par la médiation, la conciliation la transaction plutôt que par le recours systématique au juge. Distinguer l'accès au droit et l'accès au juge sera une façon d'adoucir notre société, de recréer le lien social et de la citoyenneté. Ce sera l'ambition du projet de loi relatif à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits qui viendra devant vous prochainement.

Il faut également, avec le souci d'améliorer le fonctionnement de la justice au quotidien, la rendre plus efficace dans la lutte contre la délinquance quotidienne en faisant mieux converger les efforts des partenaires de la justice et de la police : les habitants, les collectivités territoriales, les services sociaux et éducatifs. Il vaut mieux, en effet, pour les petits et moyens délits commis par les jeunes, convoquer ceux-ci immédiatement, les confronter à leurs victimes et leur infliger une réparation ce qui leur montre qu'il n'y a pas d'impunité.

M. Bruno Le Roux. Tout à fait !

Mme la garde des sceaux. Ces dispositifs, déjà utilisés avec succès pour les mineurs, devront être généralisés pour ceux-ci et être étendus à tous les auteurs de la petite et moyenne délinquance urbaine. Tel est l'objectif du projet de loi relatif à la simplification et à l'accélération des procédures pénales soumis actuellement à l'examen du Sénat.

La grande délinquance économique et financière pèse aussi sur le fonctionnement de la justice au quotidien. Elle gangrène l'esprit public et la confiance dans nos institutions démocratiques, parce qu'elle génère des comportements politiques extrémistes qui dressent les citoyens contre leurs édiles et leurs élites. Elle doit donc être également combattue avec la plus grande fermeté et avec beaucoup plus d'efficacité.

C'est pourquoi j'ai décidé – cela relève non d'un texte législatif mais d'un dispositif concret – la création de pôles financiers, dans un premier temps à Paris, Bastia, Lyon et Aix-Marseille, pour que les juges qui interviennent en ces domaines aient des moyens humains, immobiliers et informatiques à la hauteur de l'importance de ces dossiers. L'institution des assistants spécialisés, que votre assemblée a adoptée, et le détachement dans le corps judiciaire de fonctionnaires recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, de professeurs et de maîtres de conférence des universités spécialisés en matière économique et financière, y contribueront.

Toutefois, l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice passe aussi par le perfectionnement de la procédure civile : quand ils saisissent la justice, nos concitoyens veulent avoir une réponse rapide et claire. Un décret en cours de consultation poursuit cet objectif.

Bien entendu, je n'oublie pas la nécessaire augmentation des moyens de la justice qui a été engagée cette année et qui devra être poursuivie.

Telles sont les grandes lignes du premier volet de la réforme : le fonctionnement quotidien de la justice. Le deuxième volet concernera les garanties apportées aux justiciables quant au respect par notre procédure pénale des libertés fondamentales. Il se traduira par un ensemble de textes renforçant les droits des personnes, en premier lieu le respect de la présomption d'innocence.

Je tiens à rappeler que la présomption d'innocence est un principe constitutionnel gravé à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Que reste-t-il de ce droit quand des millions de gens voient à la télévision l'image d'un homme menotté et entravé avant même qu'il ne soit paru devant le juge ?

M. Bruno Le Roux. Tout à fait !

Mme la garde des sceaux. Les réformes, en cette matière, devront préserver la dignité des personnes en toutes circonstances. Toutefois, en aucun cas, elles ne pourront et ne devront porter atteinte à la liberté d'expression.

Le respect de la présomption d'innocence n'est pas seulement une affaire de déontologie de la presse et des médias. Il passe d'abord et avant tout par une profonde réforme de la procédure pénale elle-même. Je voudrais rappeler les points les plus marquants de cette réforme sur laquelle vous serez amenés à vous pencher.

Ainsi l'avocat devra être présent dès la première heure de la garde à vue sauf en matière de terrorisme et de trafic de stupéfiants, et pas seulement à la vingtième heure comme c'est le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, le recours à la détention provisoire avant jugement devra être limité et constituer l'exception. A cette fin, les critères de la détention provisoire devront être davantage précisés par le législateur. De même, il importe que le juge qui instruit une affaire ne soit pas le même que celui qui décide des mesures de contrainte. L'institution d'un juge de la détention provisoire clarifiera les rôles.

Enfin, le respect de la présomption d'innocence sera également favorisé en rompant avec le principe du secret absolu de l'enquête, dont tout le monde constate qu'il est bafoué chaque jour. J'ai l'intention de retenir les propositions de la commission de réflexion sur la justice présidée par le premier président Truche qui consistent à ouvrir des « fenêtres de publicité » à certains moments importants de la procédure, pendant lesquelles seront débattues les charges pesant sur la personne mise en cause, laquelle pourra exposer ses arguments.

Le troisième volet de cette réforme, qui justifie ma présence aujourd'hui devant l'Assemblée, a pour objectif d'assurer une justice indépendante et impartiale.

Le soupçon d'intervention des politiques compromet gravement la confiance que tout citoyen doit avoir dans la justice. Pour restaurer cette confiance, il est donc indispensable de clarifier les rapports entre justice et pouvoir exécutif. Cette exigence constitue l'une des priorités fixées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997.

Dans cet esprit j'ai décidé, depuis le premier jour où j'ai occupé les fonctions de garde des sceaux, de laisser les procureurs libres de conduire les affaires individuelles. Je ne donne plus d'instructions dans les dossiers particuliers. En revanche, je fixe les orientations générales de politique pénale, tant par écrit que lors des réunions de procureurs généraux.

M. Jacques Floch, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Très bien !

Mme la garde des sceaux. Ces directives de politique pénale, qui ont pour objet de traduire les priorités du Gouvernement et de donner aux parquets des orientations sur leur mise en œuvre, sont en effet indispensables.

Elles constituent une garantie constitutionnelle. En effet, dans le système français de l'opportunité des poursuites, le choix des procureurs de poursuivre ou de ne pas poursuivre ne saurait, en aucune façon, résulter des préférences personnelles du magistrat ou risquer de battre en brèche le principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Dans le projet de loi que je vous présenterai sur les rapports entre la chancellerie et le parquet, il sera désormais clairement interdit au garde des sceaux d'intervenir dans les affaires individuelles. Le texte, si vous l'adoptez, consacrera la pratique que je suis depuis un an, afin que ne puissent se répéter à l'avenir, comme dans un passé récent, des interventions des gardes des sceaux dans certains dossiers.

Le ministre de la justice pourra en revanche, à titre tout à fait exceptionnel, en l'absence de poursuites pénales, et lorsque l'intérêt général commande de telles poursuites, mettre en mouvement l'action publique en saisissant une juridiction par un acte écrit et public.

Au-delà des textes législatifs, sur lesquels il était important d'appeler à nouveau l'attention de votre assemblée, pour bien situer le cadre dans lequel s'exerce le projet de loi constitutionnelle que je vous propose, je crois que, depuis 1946, un large consensus s'est dégagé pour voir dans le Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnel, la figure emblématique de l'indépendance de la justice, en tout cas de son indépendance à l'égard du pouvoir politique et, plus précisément, de l'exécutif.

Mis en place pour éclairer le pouvoir de nomination présidentiel, le Conseil supérieur de la magistrature donna lieu à de vives critiques sous la IV^e République, car les carrières des magistrats n'échappaient ni aux influences politiques ni aux considérations corporatistes.

Bien que, dans la séance du 5 août 1958 du comité consultatif constitutionnel, M. Michel Debré ait déclaré que, à côté d'un gouvernement fort, il fallait une justice d'autant plus indépendante, la V^e République n'a fait que renforcer le lien organique entre le pouvoir exécutif et la magistrature.

Ainsi, entre 1958 et 1993, présidé par le Président de la République et vice-présidé par le garde des sceaux, le Conseil supérieur de la magistrature a compté neuf membres tous désignés par le Président de la République. Au fil des années, cette composition a suscité des critiques. Si elle évitait le corporatisme, elle prêtait le flanc au soupçon de l'intervention politique.

C'est pourquoi une commission, présidée par le doyen Vedel fut chargée, à l'initiative du Président Mitterrand, de réfléchir à une réforme du Conseil supérieur de la magistrature, à la fin de 1992. Présentée par le gouvernement de M. Bérégovoy au début du mois de mars 1993, elle fut reprise et menée à bien par le gouvernement de M. Balladur.

Cette réforme s'incrustait dans la continuité d'un projet global de renforcement de l'indépendance des magistrats vis-à-vis du pouvoir politique. Ainsi, en 1993 également, l'article 36 du code de procédure pénale a fait l'objet d'une nouvelle rédaction, visant à encadrer strictement le droit d'injonction du garde des sceaux envers les procureurs généraux, en l'obligeant à les formuler par écrit et à les verser au dossier.

D'ailleurs, M. Pierre Méhaignerie, alors ministre de la justice et qui a soutenu ce projet de réforme devant vous, déclarait le 26 mai 1993 au Sénat que l'indépendance de la magistrature constituait « l'un des piliers essentiels de l'institution judiciaire et du fonctionnement harmonieux d'un Etat démocratique ». Croyez bien que je partage entièrement cet avis.

Le rapporteur, Jacques Floch, a excellemment analysé l'évolution historique de l'autorité judiciaire depuis la Révolution et sa place dans notre société. Je ne reviendrai donc pas sur ce point, ni d'ailleurs sur les détails de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature adoptée en 1993, dont je rappellerai seulement les grandes lignes.

D'abord cette réforme modifiait la structure du Conseil supérieur de la magistrature, afin de l'affranchir partiellement de la tutelle de l'exécutif, et accordait à ses membres les garanties statutaires de leur autonomie. Ensuite, elle renforçait sensiblement ses compétences. Enfin, elle réaffirmait le principe de l'unité de la magistrature, malgré la création, au sein du Conseil supérieur

de la magistrature, de deux formations différentes, compétente à l'égard l'une des magistrats du parquet, l'autre des magistrats du siège.

Alors pourquoi, cinq ans après, mettre en œuvre une nouvelle réforme du Conseil supérieur de la magistrature ?

D'abord, la réforme s'impose pour parfaire l'évolution menée à partir de 1993 car elle n'est pas allée jusqu'à son terme. Il convient en effet d'avancer plus résolument vers l'indépendance réaffirmée de l'autorité judiciaire.

Ce sentiment d'inachevé s'est d'ailleurs traduit par la mise en place, le 21 janvier 1997, par le Président de la République, d'une commission de réflexion sur la justice, présidée par Pierre Truche, chargée de réfléchir aux moyens d'assurer l'indépendance du parquet et la présomption d'innocence.

Cette commission a suggéré que le Conseil supérieur de la magistrature comprenne majoritairement des non-magistrats, que ceux-ci soient élus dans des conditions permettant une représentation aussi large que possible et que les magistrats du parquet soient nommés après avis conforme du conseil, lequel, par ailleurs, deviendrait le Conseil de discipline des magistrats du parquet.

Le sentiment d'inachevé de la réforme du 27 juillet 1993 tenait à mon sens essentiellement à la limitation des compétences du Conseil supérieur de la magistrature dans le domaine de la nomination des magistrats du parquet. Or une telle limitation de compétences est critiquable dans la mesure où sa portée dépend en grande partie de l'attitude adoptée par l'exécutif.

Le président Mitterrand et le garde des sceaux Pierre Méhaignerie, n'ont jamais passé outre un avis négatif émis par la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

M. Gérard Gouzes. Oui, mais cela n'a pas été le cas de tout le monde !

Mme la garde des sceaux. Ils ont toujours entériné les propositions formulées par la commission compétente à l'égard des magistrats du siège. Ils ont ainsi respecté l'engagement que le chef de l'Etat avait pris en juin 1994 et, s'agissant du Président de la République, poursuivi une pratique entamée dès 1981.

En revanche, entre le 1^{er} juillet 1995 et le 31 décembre 1996, le Conseil a rendu quinze avis négatifs dont sept n'ont pas été suivis. Cet infléchissement a été critiqué par le Conseil supérieur de la magistrature dans son rapport annuel remis au Président de la République en 1997 en des termes très clairs : « Le conseil s'interroge actuellement sur les raisons possibles d'une telle évolution et sur les conséquences qu'il lui appartient d'en tirer. Mais il lui apparaît, d'ores et déjà, que l'indépendance des magistrats du parquet, s'agissant de leur nomination, est encore imparfaitement assurée ».

Pour ma part, depuis un an – vous le savez – je n'ai jamais passé outre les avis négatifs du Conseil supérieur de la magistrature concernant la nomination des magistrats du parquet.

Cependant cela ne saurait suffire : il faut aujourd'hui inscrire la pratique dans les textes.

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Absolument !

Mme la garde des sceaux. C'est pourquoi le présent projet a pour objet de modifier l'article 65 de la Constitution relatif à la composition et aux attributions du

Conseil supérieur de la magistrature. Il a été annoncé par le Premier ministre. Je vous propose, aujourd'hui, de le mettre en œuvre selon les trois directions déjà annoncées lors de ma communication en conseil des ministres le 29 octobre 1997 : l'unité de la magistrature, la nomination et la discipline des magistrats du parquet, la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

En premier lieu, et afin de bien marquer l'unité du corps judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature, selon le projet qui vous est soumis, comportera désormais une seule formation compétente pour les magistrats du parquet et les magistrats du siège qui bénéficieront de garanties statutaires comparables.

Cette disposition affirme un principe fondamental de la réforme : les magistrats du parquet font partie de l'autorité judiciaire au même titre que les magistrats du siège, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel.

C'est en vertu de ce principe de l'unité du corps judiciaire que tant la commission Vedel en 1993 que le premier président Truche – dans le rapport consacré à la justice en 1997, à la demande du Président de la République – que le Gouvernement, ont écarté clairement l'idée soutenue par certains de mettre fin à l'unité du corps de la magistrature en séparant organiquement le parquet du siège.

Certes, les fonctions sont spécifiques, mais juges et procureurs sont tous des magistrats. Ils en ont les responsabilités. Gardiens des libertés individuelles aux termes de l'article 66 de la Constitution, ils doivent en avoir les garanties.

Compte tenu de la tradition française, comme l'a d'ailleurs rappelé M. Montebourg devant votre commission, il m'apparaît également impensable de confier à la police le rôle actuellement détenu par le procureur. D'autres pays proches de nous connaissent ce système. Ils n'en sont pas satisfaits.

Il serait paradoxal, au moment où l'on veut lever le soupçon de l'intervention du pouvoir politique dans l'exercice des poursuites, de prétendre mettre en place un corps de fonctionnaires hiérarchisés entièrement dépendant de ce même pouvoir politique.

Deuxièmement, ce projet tend à renforcer les garanties statutaires des magistrats du parquet qui, dans l'opportunité des poursuites, sont les plus exposés à la critique.

Je crois essentiel de souligner ici que les garanties offertes ne valent pas seulement ; ni même principalement pour les magistrats eux-mêmes, mais bien d'abord pour les justiciables, car c'est au nom du peuple français qu'est rendue la justice.

Le Conseil supérieur de la magistrature, si vous adoptez le projet de réforme que je vous propose, verra ses attributions élargies à l'égard de la nomination des magistrats du parquet. Actuellement, les procureurs généraux sont nommés par décret en conseil des ministres pris sans avis, pas même un avis simple, du Conseil supérieur de la magistrature ; pour les autres magistrats du parquet, seul un avis simple est requis.

Désormais, les nominations de tous les magistrats du parquet, y compris celles des procureurs généraux, seront soumises à avis conforme du Conseil supérieur.

L'ampleur de cette réforme est, on le voit, considérable, puisque plus aucun magistrat en France ne pourrait être nommé sans l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, organe constitutionnellement reconnu comme celui qui assiste le Président de la République pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire. En

outre, la procédure disciplinaire pour les magistrats du parquet serait entièrement alignée sur celle des magistrats du siège.

Je rappelle qu'actuellement le garde des sceaux exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet, après avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature. Désormais, il se bornera à engager les poursuites ; il reviendra au Conseil supérieur de la magistrature de trancher de la faute disciplinaire et de la sanction, comme il le fait déjà pour les magistrats du siège.

Conférer de tels pouvoirs au Conseil supérieur de la magistrature oblige, en troisième lieu, à en revoir la composition. La justice n'appartient pas aux seuls magistrats, mais à la nation tout entière, et la composition du Conseil doit en témoigner.

Dès lors que la nomination de tous les magistrats sera soumise à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ou à ses propositions, il importe que ses choix ne soient pas seulement ceux d'une profession. En effet, les avis et décisions du conseil s'imposent à l'autorité de nomination, c'est-à-dire au Président de la République, au Premier ministre et au garde des sceaux. Cette modalité de nomination des magistrats, radicalement originale dans l'Etat, est unique dans la fonction publique. Elle trouve sa justification dans la mission confiée à l'autorité judiciaire dont l'indépendance doit être, en toute circonstance, rigoureusement garantie pour rendre la justice au nom du peuple français.

Il est important que le Conseil supérieur de la magistrature puisse refléter toutes les sensibilités des magistrats. Aussi, pour parvenir à cet objectif, le Gouvernement vous propose-t-il que six d'entre eux soient élus par leurs pairs, et quatre y représenteront, comme c'est le cas actuellement, la Cour de cassation et les chefs de cour d'appel, premiers présidents et procureurs généraux. Au total, dix magistrats siègeront au Conseil supérieur de la magistrature.

Dès lors, onze personnalités extérieures au corps judiciaire, désignées par les plus hautes autorités de l'Etat, doivent compléter le conseil supérieur de la magistrature pour garantir une majorité de non-magistrats. Une large participation de non-magistrats au processus de nomination contribuera aussi, par un dialogue avec les magistrats, à retenir les nominations les plus incontestables et les plus adaptées.

Parmi les onze personnalités extérieures au corps judiciaire, deux seraient nommées par le Président de la République, deux par le président de l'Assemblée nationale, deux par le président du Sénat, deux par le président du Conseil économique et social et deux conjointement par le premier président de la Cour de cassation, le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes. La onzième serait un conseiller d'Etat désigné par l'assemblée générale.

Bien entendu, le projet de loi constitutionnelle sera suivi de la présentation de deux projets de lois organiques.

Le premier, qui modifiera les dispositions de la loi organique du 5 février 1994, aura pour objet de préciser les attributions et les règles de fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature issu de la révision constitutionnelle. Afin de garantir une meilleure représentation de toutes les sensibilités du corps judiciaire, le mode d'élection des magistrats des cours et tribunaux sera modifié. A

l'actuel scrutin à deux degrés sera substitué le suffrage direct et, au scrutin de liste, la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Le second projet tendra à modifier l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut des magistrats et réaffirmera la subordination hiérarchique des magistrats du parquet, prévue par l'article 5 de la loi, et son contenu, étendu à l'obligation pour ceux-ci de mettre en œuvre les orientations générales du garde des sceaux. De plus, en matière disciplinaire, le pouvoir de saisir directement le conseil supérieur de la magistrature ne sera plus réservé au seul garde des sceaux, mais étendu aux chefs de cour d'appel.

Vous aurez bien évidemment l'occasion de débattre longuement de ces deux textes de loi organique dès la rentrée.

Tels sont les grands axes du dispositif d'ensemble proposé et, au sein de cette réforme globale, le projet de loi constitutionnelle qui vous est présenté aujourd'hui.

Celui-ci traduit les trois grands choix arrêtés par le Gouvernement : l'unité du corps judiciaire, une composition élargie du Conseil supérieur de la magistrature comportant majoritairement des non-magistrats et des garanties accrues en matière de nomination et de discipline pour les magistrats du parquet.

Cette réforme, je l'ai dit, s'inscrit dans l'évolution continue engagée depuis plusieurs années. Elle a l'ambition de faire aboutir les orientations abordées par la réforme de 1993, mais demeurées inachevées. Je note au passage que personne, dans toutes les consultations que j'ai entreprises depuis ma communication au conseil des ministres du 29 octobre 1997 et dont les grandes orientations ont été débattues ici même en janvier, n'a soutenu que cette réforme était inutile. Si les modalités retenues ont parfois été discutées, le principe, en revanche, a recueilli la plus large adhésion.

Cette adhésion s'explique par le fait que cette réforme traduit non seulement la volonté des pouvoirs publics d'établir des rapports nouveaux entre l'exécutif, les politiques et la justice, mais également la détermination à donner à notre pays une justice indépendante, impartiale et qui recueille la confiance de l'ensemble des citoyens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Jacques Floch, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, M. Fanton, rapporteur du projet de loi constitutionnelle réformant l'article 65 de la Constitution de 1958, définissait, en 1993, le Conseil supérieur de la magistrature comme « la figure emblématique de l'indépendance de la justice, en tout cas de son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, compte tenu de la prédominance de celui-ci dans l'équilibre institutionnel de la V^e République ».

Cela explique, du moins l'ai-je compris ainsi, madame le garde des sceaux, pourquoi vous avez décidé de nous présenter ce projet avant tous les autres qui engageront les profondes réformes nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de la justice dans notre pays. L'application de ces textes devra néanmoins s'accompagner d'un effort budgétaire suffisamment conséquent pour rendre crédible la volonté politique ainsi exprimée.

Lors du débat en commission, j'avais moi-même parlé de pierre angulaire, comme si ce texte à lui seul portait suffisamment de forces réformatrices pour entraîner tous les autres.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature, telle qu'elle nous est proposée aujourd'hui, donne son vrai sens aux expressions indépendance de la magistrature et unicité du corps judiciaire. En cela, le projet de loi constitutionnelle constitue un élément essentiel à la compréhension des prochains textes, d'ores et déjà annoncés, et particulièrement la première loi organique relative à la composition et aux attributions du Conseil supérieur de la magistrature. Evidence que nombre de nos collègues de la commission des lois ont reconnue en basant leurs interventions sur les éventuelles propositions à venir. Mais chaque chose en son temps.

Il en est de même pour le deuxième projet de loi organique sur le statut de la magistrature et la responsabilité des magistrats ; pour bien désigner la place de l'autorité judiciaire, les constituants de 1958 avaient en effet décidé, fort justement, que les magistrats seraient les seuls agents du service public dont les nominations et carrières dépendraient d'une loi constitutionnelle.

Sous une apparence extrêmement simple, le projet de loi constitutionnelle marque un grand pas vers l'unité judiciaire et vers le renforcement des garanties statutaires des magistrats ; il met fin à la nomination des hauts magistrats directement par le pouvoir exécutif. Sa composition, subtil équilibre, n'autorise aucun soupçon de corporatisme ou d'une quelconque mainmise des différents pouvoirs ou autorités.

Mais pourquoi réformer, modifier l'article 65 de notre Constitution ? D'abord parce que, conformément à des engagements politiques pris à la fois par le Président de la République en 1995 et par le Premier ministre en 1997, il faut tenter d'en finir avec cette question permanente : « La justice est-elle soumise à l'influence des gouvernements ? Garantit-elle suffisamment le respect des libertés individuelles, en particulier la présomption d'innocence ? » Question pertinente, même si l'on pouvait penser, après la réforme de 1993, que la justice avait trouvé sa garantie d'indépendance dans les nouvelles dispositions constitutionnelles – tout en admettant que celle du Parquet resterait posée.

Malgré tout, une autre grande question reste en suspens. Ou plutôt, une réponse vient trancher un débat qui peut apparaître à certains théorique, mais qui n'en reste pas moins un débat de fond : les magistrats du siège et du parquet doivent-ils appartenir à un corps unique ? Aberration historique issue de notre culture judiciaire passiste pour certains, nécessité pour d'autres, comme l'admet la décision de l'assemblée générale des procureurs généraux du 28 janvier 1997 : « L'unité constitue à ses yeux la meilleure garantie des libertés individuelles en maintenant aux membres du ministère public leur statut de magistrat. Cette garantie est en outre renforcée entre les fonctions du siège et celles du parquet, mobilité qui seule peut autoriser l'appartenance commune des magistrats de l'une ou l'autre de ces fonctions à un corps unique. »

La réponse apportée par le projet de loi est simple : il maintient, accentue même l'unicité du corps des magistrats en préférant une seule formation, compétente pour les magistrats du siège et du parquet, permettant ainsi à ces derniers de bénéficier des mêmes garanties statutaires que les premiers. Cela dit, le débat reste entier.

Vous avez choisi, madame le garde des sceaux, après avoir beaucoup consulté, je le suppose, de suivre l'avis de la commission de réflexion sur la justice, mise en place en janvier 1997 par M. le Président de la République et qui a rejeté la séparation des deux corps.

En présentant un nouveau projet d'organisation du Conseil supérieur de la magistrature, le Gouvernement reste ainsi dans le sens de l'histoire de nos institutions judiciaires, qui, plus que toutes autres, prend son temps pour traduire en faits des états d'esprits plus proches des analyses de la société contemporaine. D'autant que le Conseil supérieur de la magistrature doit constamment sortir d'une ambiguïté latente : statut d'organisme gouvernemental mais non soumis au Gouvernement, chambre de représentation d'un corps social sans porter l'image d'un corporatisme outrancier, sorte de juridiction enfin statuant comme conseil de discipline.

Cette ambiguïté, elle est due d'abord à l'histoire. Si, avant la grande Révolution, le pouvoir judiciaire procédait d'une délégation consentie par le monarque absolu, cette délégation depuis le XIV^e siècle pouvait être achetée par ceux qui voulaient la détenir. Ce système, le secrétaire de la chambre d'Henri IV, Charles Paulet, l'érigea en principe en 1604 : des juges propriétaires de leurs charges ne pouvaient qu'être puissants et inamovibles.

Il fallut attendre l'édit de Maupeou en 1771 pour mettre un frein à cette puissance – frein provisoire, puisqu'en 1774 le rappel des parlements par le roi mit un terme, tout aussi provisoire, aux vellétés de la mainmise du politique sur le judiciaire. A la veille de la période révolutionnaire, le chancelier Lamoignon échouera dans une ultime réforme.

L'Assemblée constituante de 1789 mit fin à l'ancien système judiciaire et, en près de trois ans, le réorganisa par la séparation des fonctions administratives et des fonctions judiciaires, l'instauration du tribunal de cassation, l'installation des tribunaux de police municipale et correctionnelle et enfin la présentation d'une nouvelle procédure pénale.

Mais les constituants de 1791, tous éminents juristes de l'Ancien Régime pétris, du savoir du siècle des Lumières, savaient de quoi ils parlaient : le peuple remplaçant le roi, la justice devait procéder de lui, d'où l'élection des juges, mais aussi la dénomination du titre III, chapitre V, de la Constitution qu'ils élaboraient : « Du pouvoir judiciaire » – pouvoir judiciaire qu'ils freinaient, si je puis dire, des quatre fers, en empêchant le juge de jouer un rôle politique ou de censurer un acte administratif.

Cette hantise du gouvernement des juges, que partageaient Mirabeau, Duport, Mounier ou Cazalès est bien née à cette époque où l'on parlait quand même de pouvoir judiciaire.

Les juges furent ainsi désignés par l'élection pendant sept ans ; Napoléon Bonaparte, Premier consul, fit cesser cette pratique le 24 décembre 1799 en décidant de nommer lui-même les magistrats. Il accentua la mainmise de l'exécutif sur le judiciaire en plaçant le ministre de la justice en tant que « grand juge » à la tête de l'organisation judiciaire. La Charte de 1814 confiera au roi les mêmes attributions qu'à l'Empereur. La II^e République, en 1848, tout en laissant au Président de la République le soin de nommer les magistrats, précisera que cela se fera selon un « ordre de candidature », premier acte positif qui suppose une organisation présentant ledit ordre de candidature.

Mais tout au long du XIX^e siècle, la magistrature restera soumise au pouvoir exécutif. Elle n'est qu'un simple service public, le « pouvoir judiciaire », en tant que terme, n'apparaissant nulle part et surtout pas dans les textes constitutionnels de la III^e République.

Comme dans toutes les situations excessives, des contradictions majeures apparaissent rapidement : les périodes de soumission aux pouvoirs politiques à la durée parfois éphémère, alternent avec des conflits sévères face aux autorités de l'Etat. Aussi la III^e République recherchait-elle une médiation. Le garde des sceaux Dufaure demande à Arago de proposer des réformes ; celui-ci ne souhaitant pas que l'exécutif nomme les magistrats, propose que dans chaque cour d'appel soit constituée une commission mixte composée de magistrats, d'auxiliaires de justice, de délégués des institutions politiques. Ces commissions mixtes devaient établir des listes de présentation des juges, examinées par un nouvel organisme dénommé « Conseil supérieur de la magistrature » et composé de conseillers à la Cour de cassation et de membres du Parlement.

Les républicains, sous la pression des radicaux, firent échouer cette réforme, car ils voyaient mal comment la République naissante pouvait ne pas contrôler l'appareil judiciaire.

Le garde des sceaux Martin Feuillée, en 1883, proposa la grande loi de réforme de l'organisation judiciaire ; en même temps, Jules Ferry l'« épura », estimant que « la politique ne fera sortir de la magistrature que ceux qu'elle aura compromis... »

Si l'inamovibilité des juges est consacrée, le pouvoir disciplinaire revient en partie au corps judiciaire. L'article 13 de la loi précise : « La cour de cassation constitue le Conseil supérieur de la magistrature. »

Tout au long de la III^e République, ralentissements et accélérations de l'émancipation de la magistrature se succèdent. La réforme Trarieux du 27 septembre 1895 crée un tableau d'avancement ; le décret Sarrien du 18 août 1906 institue l'obligation d'inscription sur un tableau d'avancement. Le décret Briand du 18 février 1908 abroge le décret Sarrien et confie au garde des sceaux le soin de dresser le tableau d'avancement – un trop grand nombre de magistrats ayant pris fait et cause contre la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Le décret Barthou du 4 juillet 1927 rétablit la commission de classement et l'obligation pour le garde des sceaux de nommer les magistrats à partir des listes établies ; le décret Doumergue du 21 février 1934 met en place une commission spéciale dont les membres sont choisis par le corps judiciaire ; le projet de loi de Georges Pernot en 1935 crée enfin un poste d'inspecteur général de la magistrature, chargé de proposer au garde des sceaux les magistrats susceptibles d'un avancement.

La guerre de 1940-1944 fut une longue nuit noire pour la magistrature ; le régime de Vichy procède dès 1940 à la radiation des juifs et des francs-maçons. 200 magistrats durent cesser leurs fonctions sans malheureusement que les autres protestent. Les magistrats prêtèrent tous serment à Philippe Pétain, à l'exception du président Didier. A la Libération, le garde des sceaux Teitgen affirma, en guise de justification, que les responsables de la France Libre avaient autorisé la prestation de ce serment afin de maintenir en place des magistrats hostiles au régime de Vichy.

Mais cela ne suffit pas aux responsables de l'Etat français : ils y ajoutent la suppression de l'inamovibilité, la mise à la retraite d'office, la nomination de nouveaux

magistrats pour modifier opportunément les cours, et enfin la création de cours d'exception de sinistre mémoire. Si 363 magistrats subirent des mesures d'épuration en 1944, cette tragique période autorisa aussi certains à redresser la tête, devenant l'honneur du corps judiciaire. 217 d'entre eux seront décorés pour faits de Résistance, certains furent emprisonnés ou déportés, d'autres sont morts pour la France.

En 1943, le Conseil national de la Résistance prévoyait, dans son programme de reconstruction de la France, « un Conseil politique de la justice », conseil assurant nominations et discipline.

La Constitution du 7 octobre 1946 institua le Conseil supérieur de la magistrature composé de quatorze membres. Le déséquilibre viendra de l'importance excessive du politique par rapport au judiciaire, la IV^e République balançant au gré des fluctuations électorales.

L'effondrement de la IV^e République en 1958 pouvait permettre de raviver le débat sur la place, l'organisation, le rôle de la justice dans un pays républicain, donc démocratique.

Les débats constitutionnels de 1958 conduits par Michel Debré furent fortement inspirés par le général de Gaulle qui en avait déjà donné les grandes lignes dans le discours de Bayeux le 16 juin 1946 : « ...tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics, législatifs exécutifs, judiciaires, soient nettement séparés et fortement équilibrés... ».

C'était là reconnaître une sorte de pouvoir judiciaire mais Charles de Gaulle n'oublia pas d'ajouter qu'au-dessus de ces pouvoirs un « arbitre » était nécessaire. Pour lui, le Président de la République devait jouer ce rôle éminent en tant que « clef de voûte » des institutions. La V^e République est dans cette organisation. Mais il y eut aussi quelques hésitations. Ainsi, de l'avant-projet constitutionnel à la version définitive proposée au référendum, le titre VIII changera plusieurs fois d'intitulé : « La justice » ; « De l'indépendance de la magistrature » ; « De l'autorité judiciaire ».

Ainsi, point de « pouvoir judiciaire », expression que réfutent nombre de républicains français par crainte de voir les tribunaux ordinaires utiliser le modèle américain qui permet aux juges un contrôle de la constitutionnalité des lois, ce qui dans notre tradition ne peut se concevoir. Mais peu de nos nombreuses constitutions, au cours des deux derniers siècles, utilisent cette expression. Une lecture attentive de la Constitution de 1958 permet de noter qu'on ne parle pas non plus de « pouvoir exécutif » ou de « pouvoir législatif » alors que leur reconnaissance est, si l'on peut dire, de droit.

L'article 64 de la Constitution de la V^e République fait du Président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, toujours au nom de la conception gaullienne de la prééminence présidentielle. Il est assisté du Conseil supérieur de la magistrature.

L'article 65 est entièrement consacré au Conseil supérieur de la magistrature. Cet article, de 1958 à 1993, ne subit aucune modification.

Ainsi, font partie du Conseil des magistrats nommés par le Président de la République, l'élection professionnelle ayant fait faillite, comme disait M. Coste-Floret.

Si le Président de la République nomme les magistrats de l'ordre judiciaire, dont deux magistrats du siège à la Cour de cassation, il nomme aussi tous les autres membres du Conseil supérieur de la magistrature.

De 1958 à 1993, point de réforme. Il fallut attendre la mise en place par le Président Mitterrand, en 1992, du comité pour la révision de la Constitution présidée par le doyen Vedel, et le projet constitutionnel déposé par Pierre Bérégovoy sur le bureau du Sénat, pour que l'on se mette vraiment à l'ouvrage.

Il faut noter que le changement de majorité en 1993 ne mit aucun frein à cette nécessaire réforme, vous l'avez dit, madame la garde des sceaux.

Si la révision de juillet 1993 ne modifie en rien l'article 64, en revanche, la rédaction de l'article 65 redéfinit la composition et le rôle du CSM. L'ensemble législatif, loi constitutionnelle de 1993, loi organique et décrets de 1994, maintiennent la fonction prépondérante du Président de la République qui continue à présider l'institution, le vice-président de droit en est le garde des sceaux. Cette proposition sénatoriale précisait que : « celui-ci assure, en effet, un lien fonctionnel avec le Gouvernement qui est comptable devant le Parlement, de la politique pénale... »

Le Conseil issu de la loi organique de 1958 et composé de onze membres s'élargit à dix-huit membres. La durée du mandat est de quatre ans non renouvelable.

La formation compétente du conseil donne un simple avis au Président de la République pour les nominations des magistrats à la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d'appel et pour celles de président du tribunal de grande instance. Tous les autres magistrats du siège sont nommés sur avis conforme, après avoir été proposés par le ministre de la justice.

Pour ce qui concerne les magistrats du parquet, ils sont proposés par le garde des sceaux ; le Conseil supérieur de la magistrature, dans sa formation compétente, donne un avis. Tous les magistrats sont nommés par un décret du Président de la République que celui-ci peut ou non signer.

Cette réforme n'a pas été jusqu'au bout de la réflexion que certains attendaient d'une modification constitutionnelle. Un souci d'équité entre la subordination au pouvoir politique et un corporatisme outrancier a empêché d'aller au terme de sa logique unitaire. La mise en place de deux formations distinctes, la différence de garantie de carrière accordée aux magistrats, la nomination à certains postes directement par l'autorité politique se sont avérées autant de freins et d'objets de discussion.

Le projet qui nous est soumis s'appuie sur deux propositions politiques : les propositions du Président de la République en 1995 et le programme défendu par le Premier ministre en 1997.

Parallèlement à ces annonces politiques, les propositions du rapport de la commission de réflexion sur la justice, dit rapport Truche, ont amené le Gouvernement à franchir de nouveaux pas extrêmement importants dans trois domaines : ouverture du corps judiciaire, renforcement des garanties statutaires des magistrats, unité du corps judiciaire.

Le projet propose que le nouveau Conseil supérieur de la magistrature se compose de vingt-trois membres. Certains diront que c'est trop, mais peut-être pourront-ils travailler en commission.

La commission des lois a eu un long débat sur la composition du Conseil, certains de ses membres débattant par avance des propositions qui seront éventuellement faites par le futur projet de loi organique. Mais la nomination de personnalités par différentes hautes autorités de l'Etat a été l'objet d'un débat dont on peut retenir plusieurs aspects.

Ne vaudrait-il pas mieux élire ces personnalités, au moins celles qui sont proposées par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ? Un amendement du groupe communiste va dans ce sens.

Faut-il demander au président du Conseil économique et social d'assurer la présentation de deux membres ? Pour quelle raison, et à quel titre ? Il est apparu à votre rapporteur que cela ne représente ni une demande de complaisance ni un excès de reconnaissance, la présence du Conseil économique et social semblant plutôt relever de la nécessité de voir apparaître dans nos institutions judiciaires les forces économiques et sociales. Depuis longtemps, il me semble que l'Assemblée nationale a su estimer les travaux et les rapports du Palais d'Iéna pour ne pas s'étonner d'une telle proposition.

Enfin, non sans humour, certains ont relevé la politisation du Conseil supérieur de la magistrature en faisant une comparaison avec le Conseil constitutionnel dont chacun connaît l'exigeante neutralité, comme le disait si bien le président Mazeaud.

Si le projet dispose que le Conseil fera des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, des premiers présidents des cours d'appel et des président de TGI, pour tous les autres magistrats du siège ou du parquet, c'est l'avis conforme qui sera la règle.

Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, si dans sa rédaction initiale la Constitution de la V^e République traduit une conception restrictive de la place de la justice au sein de l'État, la révision constitutionnelle de 1993, elle, a contribué à renforcer l'indépendance de l'autorité judiciaire, mais elle n'est pas allée au terme de sa logique unitaire. Aussi le projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis parachève-t-il le processus engagé, surtout si on envisage avec le dispositif législatif qui l'accompagne, pour qu'à la fin de ce siècle, enfin, notre pays se réconcilie avec sa justice.

Votre commission des lois a émis un vote positif sur ce texte, je me permets de vous inciter à la suivre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il n'est jamais anodin de réviser la Constitution. Et pourtant, comme viennent de le rappeler Mme le garde des sceaux et M. le rapporteur de la commission des lois, c'est la deuxième fois en cinq ans que le Parlement est appelé à examiner un projet de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 65 de la Constitution.

Pourquoi cet article particulier, qui n'est pourtant pas celui qui est le plus connu, celui que citent le plus volontiers les constitutionnalistes ou les médias, cet article que, très probablement, la majorité des Français ignorent, fait-il l'objet d'une telle attention de la part du pouvoir constituant ?

Parce que la France, qui est pourtant le pays des droits de l'homme, est encore à la recherche de l'indépendance de sa justice. On ne saurait, en effet, le dissimuler, la réforme de 1993 n'a pas suffi à faire disparaître le soupçon sur les « affaires », comme on a coutume de les appeler pudiquement, et nos concitoyens doutent encore de

leur justice. J'ajouterai qu'ils ont à son égard une exigence croissante, et cette évolution de l'opinion publique me semble très positive.

Si la nomination des magistrats du siège échappe désormais à l'arbitraire du pouvoir politique, celle des magistrats du parquet ne les met pas encore à l'abri des pressions. Qu'il me soit permis, d'ailleurs, madame le garde des sceaux, de vous dire ma satisfaction de constater qu'anticipant sur la réforme que vous proposez vous êtes strictement tenue, depuis votre entrée en fonctions, à l'engagement que vous aviez pris de ne jamais nommer un membre du parquet contre l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, qui, pourtant, en l'état actuel de nos textes, ne vous lie pas. Mais cette règle n'a pas toujours été respectée et rien, en tout cas, ne garantit que vos successeurs éventuels s'y tiendraient.

Il nous faut donc sur le métier remettre l'ouvrage et nous pencher, à nouveau, sur l'article 65 de la Constitution, sur la composition du CSM, sur les modalités de nomination des magistrats et sur les conditions dans lesquelles ils peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires.

Vous l'avez rappelé, cette réforme n'est qu'une première étape, un préalable nécessaire à d'autres réformes substantielles. Il est évident que les Français sont plus préoccupés par le coût ou les lenteurs de la justice, par la difficulté que les plus modestes d'entre eux ont à y accéder, par les atteintes portées à la présomption d'innocence, que par la composition d'une instance dont la plupart d'entre eux sans doute ignorent même jusqu'à l'existence. Mais il nous faut prendre les choses dans l'ordre et mettre, d'abord, la justice à l'abri de tout soupçon.

Pas plus que la précédente, qui faisait suite aux travaux du comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel, la réforme qui nous est proposée aujourd'hui n'est le fruit d'une improvisation. On pourrait même dire, au contraire, qu'elle a été longuement mûrie.

Comme l'exige la cohabitation, elle est le fruit d'un consensus entre le Président de la République et le Gouvernement.

M. Lionel Jospin avait indiqué ici même, dans sa déclaration de politique générale, son intention de conduire une réforme d'ensemble dans le domaine de la justice. Bien évidemment, le Gouvernement s'est inspiré des travaux conduits par la commission présidée par M. Pierre Truche, mise en place par le Président de la République et suivant les orientations définies par lui. C'est ainsi qu'il a pu proposer au Président de la République le projet de loi constitutionnelle qu'il présente aujourd'hui en son nom au Parlement.

Ce projet a fait l'objet d'une réflexion approfondie au sein de la commission des lois. Dès le 4 septembre 1997, elle a entendu M. Pierre Truche, qui lui a présenté les conclusions de la commission qu'il avait présidée. Le 14 mai, Mme le garde des sceaux est venue présenter le projet de loi constitutionnelle et, le 20 mai, la commission a entendu : M. Thomas Ferenzi, journaliste, médiateur au journal *Le Monde* ; M. Antoine Garapon, magistrat, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice ; M. René Rémond, président de la fondation nationale des sciences politiques, ancien membre du Conseil supérieur de la magistrature ; M. Thierry Renoux, professeur de droit public à l'université Aix-

Marseille-III, membre de la commission de réflexion sur la justice ; M. Hervé Temime, avocat à la cour de Paris, ancien président de l'Association des avocats pénalistes.

Les dispositions du projet de loi vous ont déjà été décrites par Mme le garde des sceaux et M. le rapporteur. Je m'abstiendrai donc de le faire à nouveau. Je vous dirai simplement pourquoi ce texte me paraît bon et je voudrais ainsi répondre à certaines des critiques qui lui sont, ici ou là, adressées.

S'agissant de la composition du CSM, je crois très positif que les magistrats n'y soient plus majoritaires. M. René Rémond l'a souligné devant la commission qui l'entendait, la justice n'appartient pas plus aux magistrats que la santé aux médecins ou l'enseignement aux professeurs.

Quant aux modalités de désignation des autres membres du CSM, elles me paraissent globalement satisfaisantes. Il me paraît bon, en effet, que les chefs de corps des trois plus hautes juridictions désignent chacun un membre. La nomination de deux membres par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat correspond à une pratique qui, dans bien d'autres institutions, a donné des résultats satisfaisants. Certains ont exprimé la crainte qu'elle ne se traduise par une politisation de l'institution. C'est, me semble-t-il, non seulement faire peu de confiance aux plus hautes autorités de l'Etat, mais négliger, en outre, cette réalité incontestable que les personnalités désignées oublient très rapidement par quelle autorité elles l'ont été !

Quoi qu'il en soit, la solution alternative la plus souvent proposée, qui consisterait à faire désigner les membres du CSM par l'Assemblée nationale offrirait, à cet égard, encore moins de garanties de neutralité, si tant est que la neutralité existe.

Restent les deux personnalités désignées par le président du Conseil économique et social. Cette dernière disposition a suscité quelque ironie que j'avoue mal comprendre. Il est vrai qu'elle témoigne d'une certaine originalité et que ce qui est nouveau est souvent mal admis. Il me semble qu'elle témoigne de la volonté d'ouvrir le conseil sur la société civile. Rien n'interdit, en tout cas, à ses détracteurs de formuler d'autres propositions. L'imagination n'est pas proscrite à l'Assemblée nationale. Mais cette innovation, à mon avis, va dans le bon sens.

Quant au nombre total des membres du CSM, certains ont regretté qu'il soit aussi élevé, exprimant la crainte qu'il soit difficile de travailler à vingt et un. Je ne pense pas que cette réserve soit pleinement justifiée, même si je comprends l'interrogation. Bien d'autres instances tout aussi nombreuses en apportent la démonstration. En tout état de cause, s'agissant des nominations, le travail du Conseil est préparé par des rapporteurs. Il serait difficile de réduire à moins de dix le nombre des magistrats, si l'on souhaite qu'ils puissent représenter équitablenent l'ensemble du corps, siège et parquet confondus.

J'ai déjà souligné, et ce point de vue semble largement partagé, qu'il était tout à fait capital que les magistrats ne soient pas majoritaires, non seulement pour éviter les tentations corporatistes, mais aussi – et cela est aujourd'hui une nécessité – pour associer un nombre important de personnalités d'origines diverses à la réflexion sur la justice et à la responsabilité de sa gestion.

Je voudrais maintenant en venir à la modification des attributions du CSM, c'est-à-dire à l'aspect essentiel du projet.

En 1993, le rôle du Conseil était renforcé en ce qui concerne les magistrats du siège. Par ailleurs, pour la première fois, à l'initiative du Sénat, sa compétence était étendue aux magistrats du parquet. En la matière, la réforme restait cependant au milieu du gué : non seulement les postes principaux, c'est-à-dire ceux de procureur général près la Cour de cassation ou près les cours d'appel, continuaient à être pourvus en conseil des ministres, sans intervention du CSM, mais, pour les autres nominations du parquet, il ne donnait qu'un simple avis. Le remède était, à certains égards, pire que le mal, puisque la suspicion se trouvait ainsi jetée sur certaines nominations.

Le projet de loi constitutionnelle revient fort opportunément sur ces dispositions et parachève ainsi la réforme engagée en 1993. Désormais, le CSM sera appelé à émettre un avis conforme sur l'ensemble des nominations de magistrats du parquet. Là est le changement fondamental.

Je crois que, par ces nouvelles dispositions, le projet de loi constitutionnelle marque une étape essentielle pour la réforme de la justice, pour la protection de son indépendance à l'égard du pouvoir politique. On pourrait donc espérer qu'elle fasse l'objet d'un consensus, qu'elle suscite l'unanimité.

Votre projet, madame le garde des sceaux, suscite donc des critiques. Je constate d'ailleurs qu'elles sont souvent contradictoires, ce qui me semble, en définitive, témoigner de l'équilibre de la réforme.

Certains contestent le fait que le garde des sceaux continue à faire des propositions pour la plupart des postes de magistrats du siège et pour la totalité des postes de magistrats du parquet, le CSM n'ayant, selon eux, qu'à émettre un avis conforme. Je crois qu'il s'agit là d'une fausse querelle. Il faut rappeler que les propositions du garde des sceaux en matière de nomination s'effectuent sur la base d'une présélection effectuée par la commission d'avancement.

Ensuite, l'avis conforme du conseil suffit à garantir la transparence des nominations et donne aux magistrats l'assurance qu'ils seront à l'abri de toute pression.

Le reste est plutôt affaire d'organisation administrative. Donner au CSM la mission de formuler toutes les propositions serait lui transférer des tâches administratives qui le détourneraient de sa vraie vocation.

Dans une direction absolument opposée, certains contestent le principe même de l'indépendance des magistrats du parquet, exprimant le souhait qu'ils soient, au contraire, transformés en fonctionnaires et totalement subordonnés au garde des sceaux.

Cette demande me semble tout à fait contraire aux traditions judiciaires françaises. Elle s'accorderait très mal avec notre logique inquisitoriale et tendrait à faire basculer notre justice dans un système de type anglo-saxon. Je ne suis nullement convaincue que cela constituerait un progrès pour notre justice.

Quant à l'argument du manque de légitimité que le parquet aurait à requérir, s'il ne tirait son autorité du pouvoir politique, il me semble surprenant. Pourquoi faudrait-il que le parquet soit subordonné au Gouvernement, alors que chacun admet que les magistrats du siège doivent être indépendants ? Je ne vois pas en quoi une magistrature indépendante aurait moins de légitimité à requérir qu'à juger.

Cela ne signifie nullement que le Gouvernement doive abandonner ses prérogatives en matière de définition de la politique pénale. Mais vous vous êtes amplement expri-

mée sur ce point, madame le garde des sceaux, et je pense que votre point de vue est à la fois clair, précis et totalement rassurant.

Il est important de le dire dès maintenant : s'il est nécessaire de garantir l'indépendance des membres du parquet, c'est pour qu'ils ne se sentent jamais tenus de complaire au pouvoir politique dans des affaires individuelles. Qu'en serait-il s'ils devaient être transformés en fonctionnaires obéissants ?

Je suis convaincue que votre réforme est bonne, parce qu'elle renforce l'unité du corps judiciaire.

A cet égard, et ce sera ma conclusion, je voudrais souligner que l'un des intérêts de cette réforme, et non des moindres, est de réunifier le CSM. La réforme de 1993 avait créé en son sein deux formations. La pratique nous a montré que cela n'avait ni véritable sens ni efficacité. Vous proposez d'instituer un CSM réunifié, à la composition renouvelée, aux compétences renforcées, qui allie transparence, ouverture et indépendance. C'est une bonne réforme, que j'approuve, avec la majorité de la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

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

3

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Ce soir, à dix-neuf heures, troisième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, n° 835, relatif au Conseil supérieur de la magistrature ;

M. Jacques Floch, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 930).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-sept heures vingt.*)

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

