

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

121^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du jeudi 18 janvier 2001



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PATRICK OLLIER

MM. Georges Hage, le président.

1. **Fin de la mission d'un député.** (p. 575).
2. **Election du président de la République au suffrage universel.** – Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi organique. (p. 575).

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois, rapporteur.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 577)

MM. Claude Goasguen,
Jacques Brunhes,
Rudy Salles,
Robert Pandraud.

MM. le rapporteur, Claude Goasguen, Robert Pandraud,
Jacques Brunhes.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 582)

Article 1^{er} (p. 582)

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 1^{er}.

Article 2 (p. 583)

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 3 de la commission. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

Article 3 *bis* (p. 584)

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 4 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

L'article 3 *bis* demeure supprimé.

Article 4 (p. 584)

M. Jean-Pierre Michel.

Amendement n° 5 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 4.

Après l'article 4 (p. 585)

Amendement n° 6 de la commission. – Rejet.

Amendement n° 7 de la commission. – Rejet.

Articles 4 *bis* et 5. – Adoption (p. 585)

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 585)

Adoption de l'ensemble du projet de loi organique.

Suspension et reprise de la séance (p. 585)

3. **Statut des magistrats.** – Discussion d'un projet de loi organique adopté par le Sénat (p. 585).

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice.

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

4. **Rappel au règlement** (p. 588).

MM. Claude Goasguen, le président, Bernard Roman, président de la commission des lois.

5. **Statut des magistrats.** – Reprise de la discussion d'un projet de loi organique adopté par le Sénat (p. 589).

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 589)

MM. Robert Pandraud,
Georges Hage,
Rudy Salles,
Jean-Pierre Michel,
Claude Goasguen,
Alain Vidalies.

Clôture de la discussion générale.

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 599)

Articles 1^{er} et 2. – Adoption (p. 599)

Article 2 *bis* (p. 599)

Amendement de suppression n° 26 du Gouvernement :
Mme la garde des sceaux, M. Jacques Floch, rapporteur
de la commission des lois. – Rejet.

Amendement n° 1 rectifié de la commission des lois : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article 2 *bis* modifié.

Article 2 *ter* (p. 601)

Amendement de suppression n° 27 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 2 rectifié de la commission. – Adoption.

L'article 2 *ter* est ainsi rédigé.

Article 2 *quater* (p. 601)

Amendement de suppression n° 28 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 3 rectifié de la commission. – Adoption.

L'article 2 *quater* est ainsi rédigé.

Articles 3, 4, 5 et 5 *bis* – Adoption (p. 602)

Article 6 (p. 603)

Amendement n° 4 de la commission : M. le rapporteur,
Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article 6 modifié.

Après l'article 6 (p. 603)

Amendement n° 5 de la commission : M. le rapporteur,
Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 6 de la commission : M. le rapporteur,
Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Articles 7, 8 et 9. – Adoption (p. 603)

Après l'article 9 (p. 604)

Amendements identiques n° 21 rectifié de la commission et 29 du Gouvernement : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 7 de la commission : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Avant l'article 10 (p. 604)

Amendement n° 30 du Gouvernement : Mme la garde des sceaux, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Michel, Alain Vidalies, Robert Pandraud, Claude Goasguen. – Adoption.

Article 10 (p. 607)

Amendements identiques n° 8 de la commission et 14 de Mme Catala : MM. le rapporteur, Jean-Pierre Michel, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

L'article 10 est ainsi rédigé.

Article 11 (p. 607)

Amendement n° 9 de la commission : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 10 corrigé de la commission. – Adoption.

Amendement n° 22 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 23 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article 11 modifié.

Après l'article 11 (p. 609)

Amendements n°s 19 de M. Jean-Pierre Michel et 18 de Mme Catala : MM. Jean-Pierre Michel, Robert Pandraud, le rapporteur, Mme la garde des sceaux, MM. Claude Goasguen, Alain Vidalies. – Adoption de l'amendement n° 19 ; l'amendement n° 18 n'a plus d'objet.

Article 12. – Adoption (p. 611)

Article 13 (p. 611)

Amendement de suppression n° 11 de la commission : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

L'article 13 est supprimé.

Après l'article 13 (p. 611)

Amendement n° 25 de M. Jean-Pierre Michel : MM. Jean-Pierre Michel, le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 12 de la commission : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux, M. Claude Goasguen. – Adoption.

Amendement n° 15 de M. Jean-Pierre Michel : MM. Jean-Pierre Michel, le rapporteur, Mme la garde des sceaux, MM. Robert Pandraud, Georges Hage. – Rejet.

Amendement n° 24 de la commission : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

Titre (p. 614)

Amendement n° 13 de la commission : M. le rapporteur, Mme la garde des sceaux. – Adoption.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 614)

Adoption de l'ensemble du projet de loi organique.

Mme la garde des sceaux.

Suspension et reprise de la séance (p. 614)

6. **Convention internationale de 1989 sur l'assistance.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 614).

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Paul Dhaille, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 617)

MM. Pierre Lequiller,
Pierre Brana.

Clôture de la discussion générale.

Article unique. – Adoption (p. 618)

7. **Protection des victimes des conflits armés internationaux.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 618).

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice.

Mme Marie-Hélène Aubert, rapporteure de la commission des affaires étrangères.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 621)

MM. Pierre Brana,
Pierre Lequiller,

Clôture de la discussion générale.

Article unique. – Adoption (p. 622)

8. **Convention d'entraide judiciaire entre la France et le Vietnam.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 622).

Article unique. – Adoption (p. 623)

9. **Convention internationale sur les infractions douanières.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 623).

Article unique. – Adoption (p. 623)

10. **Convention d'établissement entre la France et le Togo.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 623).

Article unique. – Adoption (p. 623)

11. **Convention pour la protection de la mer Méditerranée.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 623).

Article unique. – Adoption (p. 623)

12. **Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 623).

Article unique. – Adoption (p. 624)

13. **Protocole relatif à la diversité biologique en Méditerranée.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 624).

Article unique. – Adoption (p. 624)

14. **Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 624).

Article unique. – Adoption (p. 624)

15. **Convention fiscale avec la Lituanie.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 624).

Article unique. – Adoption (p. 624)

16. **Convention fiscale avec la Lettonie.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 625).
Article unique. – Adoption (p. 625)
17. **Convention fiscale avec l'Estonie.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 625).
Article unique. – Adoption (p. 625)
18. **Accord avec le Ghana sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 625).
Article unique. – Adoption (p. 625)
19. **Convention fiscale avec l'Arménie.** – Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat. (p. 625).
Article unique. – Adoption (p. 626)
20. **Dépôt d'un rapport.** (p. 626).
21. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi.** (p. 626).
22. **Ordre du jour des prochaines séances.** (p. 626).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PATRICK OLLIER, vice-président

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

M. le président. La parole est à M. Georges Hage. Est-ce pour un rappel au règlement ?

M. Georges Hage. Pour vous réciter des vers, monsieur le président !

M. Bernard Roman. Enfin de la poésie !

M. le président. Vous savez combien j'apprécie votre talent de poète, monsieur Hage...

M. Georges Hage. « Si même
« Ils ne sont plus que cent, je brave encore Sylla ;
« S'il en demeure dix, je serai le dixième ;
« Et s'il n'en reste qu'un, je serai celui-là ! »

M. le président. Merci de nous l'avoir signalé, monsieur Hage ! Nous resterons au moins deux.

1

FIN DE LA MISSION D'UN DÉPUTÉ

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant que la mission temporaire précédemment confiée à M. Gérard Gouzes, député de Lot-et-Garonne, avait pris fin le 17 janvier 2001.

2

ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL

Discussion, en deuxième lecture,
d'un projet de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (nos 2685, 2856).

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

M. Daniel Vaillant, *ministre de l'intérieur*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le projet de loi organique qui vous est aujourd'hui soumis en

deuxième lecture vise à apporter des modifications techniques à la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République, à la suite des observations formulées par le Conseil constitutionnel.

L'Assemblée nationale a adopté le 10 octobre dernier ce projet en y apportant plusieurs modifications. Le Sénat, tout en apportant quelques améliorations formelles au texte proposé, est néanmoins revenu sur plusieurs dispositions que vous aviez introduites. Aujourd'hui, votre assemblée doit donc se prononcer sur la plupart des articles du projet de loi organique alors que la période de prise en compte des dépenses électorales dans les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle s'ouvrira le 1^{er} avril et que le Parlement suspendra ses travaux dans quelques semaines.

Certaines avancées souhaitées par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, sont d'ores et déjà acquises et ont été acceptées par le Sénat. Ainsi, de nouvelles catégories d'élus auront dès 2002 la possibilité de présenter un candidat à l'élection présidentielle : les maires délégués des communes associées, les maires d'arrondissement de Marseille et Lyon – ceux de Paris étaient déjà en capacité de parrainer un candidat à l'élection présidentielle en leur qualité de conseiller général –, les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, d'agglomération et de communes ainsi que les représentants français au Parlement européen.

De nombreuses améliorations du cadre financier de l'élection présidentielle ont également été approuvées par l'Assemblée nationale comme par le Sénat. Je n'en citerai que quelques-unes : le report de la dissolution de l'association de financement et la cessation des fonctions des mandataires financiers après le dépôt des comptes, après publication des décisions du Conseil constitutionnel, l'interdiction des prêts et avances remboursables des personnes physiques, l'inscription dans les comptes de campagne des frais d'expertise comptable liés à leur établissement, la levée du secret professionnel des agents des administrations financières lors du contrôle des comptes des candidats par les rapporteurs adjoints de la Haute juridiction et enfin la modification du plafond de remboursement des dépenses électorales, qui passerait au taux de droit commun de 50 % au lieu des 25 % prévus par l'actuelle législation.

Toutes ces dispositions, aujourd'hui acquises, montrent qu'il existe sur ce texte un consensus au sein du Parlement et qu'il serait préjudiciable de ne pas parvenir à un accord, un an avant le scrutin présidentiel, au risque d'interférer avec l'ouverture de comptes de campagne prévue par le code électoral.

Votre commission des lois a adopté plusieurs amendements tendant à revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, notamment concernant les pouvoirs d'appréciation du Conseil constitutionnel. Nous en reparlerons au cours de la discussion des articles. Je souhaite néanmoins vous inviter, même si je comprends combien ce point est sensible, à la recherche d'un accord avec le Sénat. Celui-ci a adopté une rédaction qui a reçu l'aval du Gouvernement, encadrant de façon stricte le pouvoir d'appréciation conféré par le Parlement souverain

au juge constitutionnel. Ces dispositions ne doivent pas bloquer l'adoption d'un texte dont l'importance est réelle pour garantir la transparence et la régularité de la prochaine élection présidentielle.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, ce que j'avais à dire au nom du Gouvernement. Pour me résumer, je souhaite vivement que l'Assemblée nationale puisse voter – après discussion, bien sûr –, le texte adopté par le Sénat, ce qui aurait le mérite de clore le débat et de permettre l'adoption de cette loi.

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

M. Bernard Roman, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat est revenu sur la quasi-totalité des modifications que l'Assemblée nationale avait apportées en première lecture à ce texte. La question que vous nous posez, monsieur le ministre, en souhaitant que notre réponse permette d'accélérer la procédure, est de savoir si ces divergences sont rédhibitoires. Elles portent essentiellement sur trois points.

Premier point : la marge d'appréciation du Conseil constitutionnel. Le Sénat a réintroduit, en l'aménageant, une disposition qui figurait dans le projet de loi organique initial et qui confère au Conseil constitutionnel un pouvoir d'appréciation pour l'application de la règle selon laquelle le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne n'est pas versé aux candidats en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales ou en cas de non-dépôt du compte de campagne dans les conditions et délais requis.

Sur la suggestion de M. Badinter, le Sénat a proposé que le Conseil dispose effectivement d'un pouvoir d'appréciation, mais uniquement dans les cas où la méconnaissance de la législation relative aux comptes de campagne serait « non intentionnelle et de portée très réduite ». Cette proposition encadre le pouvoir d'appréciation du Conseil, puisque son exercice sera soumis à des conditions non plus alternatives, mais cumulatives. En ce sens, la rédaction du Sénat réalise un compromis. Elle améliore de toute évidence la disposition du texte initial. Elle va dans le sens qu'a souhaité l'Assemblée, même si elle ne va pas aussi loin que nous l'aurions souhaité.

M. Claude Goasguen. Ah bon ?

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Le deuxième point est lié au réexamen des comptes de campagne. Nous avons introduit cette possibilité d'un constat simple : le Conseil est amené à examiner les comptes de campagne des candidats, à l'issue de l'élection présidentielle, dans des délais très brefs, sans avoir nécessairement ni le temps ni les moyens de prendre en compte ou de faire apparaître tous les éléments relatifs aux dépenses d'un candidat, et sans pouvoir prononcer de peines analogues à celles dont il dispose lorsqu'il juge la validité des autres élections. Aussi avons-nous adopté un amendement permettant un nouvel examen des comptes au cas où des éléments nouveaux apparaîtraient dans les trois ans suivant sa décision, notamment dans le cadre d'une procédure pénale.

Le Sénat a avancé des arguments constitutionnels pour remettre en cause cette disposition. De fait, le risque de voir le Conseil opposer l'article 62 de la Constitution est réel, à la lumière de deux décisions qu'il a rendues pré-

cédemment. Reste que nous regrettons de ne pouvoir améliorer un mode de fonctionnement qui peut conduire à des résultats peu satisfaisants.

M. Claude Goasguen. Ah bon ?

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Troisième point : l'âge d'éligibilité du président de la République. Nous avons en première lecture abaissé de vingt-trois à dix-huit ans la limite d'âge requise pour être candidat à toute élection, y compris l'élection présidentielle. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement d'une orientation déjà défendue à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux, tendant à faire coïncider, pour le plus grand nombre d'élections possible, la majorité civile et la majorité politique. Seule l'opposition du Sénat avait alors empêché l'aboutissement de cette démarche pour ce qui concerne l'élection des députés et des sénateurs.

Le Sénat a jugé peu sérieuse notre volonté d'abaisser l'âge d'éligibilité. Nous ne partageons évidemment pas ses réserves, mais nous ne pouvons qu'en prendre acte et continuer de porter cette préoccupation.

M. Claude Goasguen. Cela devient inquiétant !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. De toute évidence, nos appréciations ne rejoignent pas celle de nos collègues du Sénat, tant sur l'abaissement de l'âge d'éligibilité que sur l'ouverture de la possibilité d'un réexamen des comptes de campagne ou encore sur la marge d'appréciation du Conseil constitutionnel. Reste que ces points ne figuraient pas dans le projet de loi initial ; dans ces conditions, le fait de ne pas dégager d'accord ne remet pas en cause ni le contenu de celui-ci, ni sa portée, même si la commission des lois a souhaité réaffirmer ses positions prises lors de la précédente lecture.

Je propose cependant, monsieur le ministre, mes chers collègues, de ne pas bloquer la progression du texte pour des dispositions auxquelles nous réaffirmons notre attachement, mais que nous n'avons pas aujourd'hui les moyens de faire aboutir. Je note d'ailleurs que le Sénat a accepté une initiative importante prise par l'Assemblée : l'élargissement de la liste des catégories d'élus habilités à soutenir la présentation d'un candidat à l'élection présidentielle.

En conclusion, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je propose que l'Assemblée fasse preuve, une fois n'est pas coutume, d'esprit de conciliation.

M. Claude Goasguen. Je ne vous le fais pas dire !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Nous y sommes au demeurant largement contraints par les exigences du calendrier, puisque la nouvelle législation doit être en place avant l'ouverture des comptes de campagne, le 1^{er} avril prochain notre calendrier parlementaire nous incite à cet égard au réalisme.

Dans ces conditions et, je veux le préciser, contre l'avis de la commission, qui avait souhaité confirmer sa position de la première lecture, je propose le vote conforme du texte avec la version issue des travaux du Sénat et, pour la clarté de nos débats, le retrait des amendements que j'avais présenté à la commission des lois. Je propose de la même manière le rejet des deux amendements adoptés par la commission, qui touchent au statut, en matière de cumul d'activités et de situation fiscale, des membres du Conseil constitutionnel.

M. Jean-Pierre Michel. C'est dommage !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Telles sont, monsieur le président, les propositions que je vous présente en ma qualité, je veux le souligner, de rapporteur et non de président de la commission des lois.

M. Robert Pandraud. Attention à vos bretelles ! En plus, il va falloir vous les remonter vous-même !

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Claude Goasguen, pour dix minutes.

M. Claude Goasguen. Dix minutes, c'est beaucoup dire, monsieur le président... Puisque tout a changé, je crois inutile de monter à la tribune. Le débat a l'air de se raccourcir comme se sont raccourcies les positions prises en première lecture !

Permettez-moi tout de même de profiter de ces quelques minutes pour ironiser sur la position du Gouvernement et de la majorité socialiste. Voilà que, tout à coup, l'Esprit saint tombe sur la majorité, sous la forme d'un vote sénatorial !

M. Jacques Brunhes. N'exagérez pas !

M. Claude Goasguen. A l'impossible nul n'est tenu, mais force est de reconnaître le changement radical intervenu entre la première et la deuxième lecture !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Puisque nous avons été touchés par la grâce !

M. Claude Goasguen. Nous en connaissons évidemment la raison, on vient de nous la donner : c'est un problème de délai. Mais le ministre des relations avec le Parlement aurait tout de même pu penser...

M. Jean-Pierre Michel. Il ne pense pas à tout !

M. le ministre de l'intérieur. Je n'y suis pour rien !

M. Claude Goasguen. ... que ces questions sont incontournables dans une procédure parlementaire. En d'autres termes, il y a eu une bévue supplémentaire dans l'organisation du travail parlementaire. Depuis septembre, vous commencez à nous habituer aux erreurs de calendrier... A croire qu'avant, je l'avoue, ce n'était pas si mal ! Mais passons. Après tout, si cette mauvaise organisation nous permet de bénéficier d'un texte qui redevient convenable !

Permettez-moi cependant de vous dire que nous avons tous en tête le souvenir de la première lecture et le souvenir de certains amendements. A quoi a servi finalement ce débat, sinon à essayer de discréditer, dans une période un peu chaude, certaines institutions à coup d'amendements, d'attaques pour le moins discourtoises à l'égard du Président de la République et du Conseil constitutionnel ? Il est vrai que l'imprécateur en chef n'est pas des vôtres aujourd'hui. Le Ravachol du porte-plume n'est pas venu... M. Montebourg n'est pas là.

M. Jean-Pierre Michel. Il va arriver ! (*Sourires.*)

M. Claude Goasguen. Par conséquent, le débat n'a plus de raison d'être et ce n'est plus la peine de parler. Le Gouvernement a décidé d'en revenir à la norme de 1995 et je m'en félicite. Reste que le premier débat a désormais une tout autre allure, mes chers collègues. Vous vous êtes prêtés, et avec vous l'Assemblée nationale tout entière, à une manœuvre qui ne nous honore guère. Par des propos et des amendements qui n'avaient rien à voir avec le

sujet, vous avez cru devoir jeter la confusion et le trouble sur des institutions, pour revenir quelques mois plus tard en disant : « Je n'ai rien fait, halte, l'ordre du jour parlementaire est contraignant, la loi doit être votée dans les délais... » Se prêter à de telles manipulations n'est pas, croyez-moi, à mettre au crédit de l'institution parlementaire. Je le regrette avec force, et pour nous tous.

Quoi qu'il en soit, puisque vous êtes revenus à de meilleurs sentiments, nous voterons en deuxième lecture le texte sénatorial. Mais nous ne sommes pas prêts d'oublier le coup que vous avez porté à l'image parlementaire devant l'opinion publique. Nous ne sommes pas prêts d'oublier que, profitant d'un texte proposé sur les recommandations du Conseil constitutionnel, vous vous êtes mis en tête d'en faire une machine de guerre contre le Président la République et le Conseil constitutionnel. Un tel procédé donne une triste image de l'institution parlementaire et je ne puis que le regretter. Mais cela n'enlèvera rien à mon vote positif sur le texte sénatorial.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si ce projet de loi organique sur l'élection du Président de la République n'appelle pas plus de remarques de notre part que celles que j'ai exprimées en première lecture le 10 octobre dernier, il n'en demeure pas moins que le contexte dans lequel nous l'examinons aujourd'hui a quelque peu évolué dans un sens négatif - ce que nous déplorons - concernant le fonctionnement de nos institutions.

Je veux parler, vous l'aurez compris, de l'adoption en première lecture du projet de loi destiné à faire précéder les élections législatives par l'élection présidentielle. Je réitère notre hostilité profonde à cette inversion du calendrier électoral qui, qu'on le veuille ou non, vise à subordonner l'Assemblée nationale au pouvoir présidentiel. C'est tout le contraire de ce qu'il faut entreprendre si l'on veut redonner toute sa souveraineté à l'Assemblée nationale et impulser un véritable élan vers la démocratie.

Je l'ai dit le 10 octobre, je le répète aujourd'hui : il y a urgence à procéder au rééquilibrage de nos institutions. C'est ce que nos concitoyens attendent. N'y a-t-il pas lieu de s'interroger quand sept électeurs sur dix, toutes sensibilités politiques confondues, se sont abstenus en septembre dernier lors du référendum sur le quinquennat ? N'ont-ils pas voulu exprimer aussi leur aspiration à des réformes profondes susceptibles de démocratiser vraiment les institutions ?

Les moyens existent pour donner des pouvoirs supplémentaires au Parlement sans modifier la Constitution, nous l'avons souvent dit, monsieur le ministre. Des pistes de réflexions intéressantes ont été suggérées lors du débat sur les institutions le 20 décembre. L'orateur de notre groupe a fait des propositions. Nous sommes prêts à nous engager immédiatement pour l'élaboration de lois ordinaires et de lois organiques relatives au mode d'élection des députés, en menant parallèlement une réflexion sur les diverses modalités de la mise en place de la proportionnelle, sur le statut de l'élu, dont a parlé M. le Premier ministre ici même, hier, sur la réduction de la durée des mandats, notamment celui des sénateurs, sur son rôle d'initiateur de grands débats politiques publics, sur son rôle de contrôle en matière européenne, comme pour ce qui concerne les droits de l'opposition, la décentralisation ou les droits nouveaux des salariés dans l'entreprise.

S'agissant de l'objet même du présent projet de loi organique, je n'étonnerai personne en réaffirmant que les députés communistes et apparentés seront toujours pré-

sents pour accompagner des dispositions législatives qui vont dans le sens d'une plus grande transparence financière et d'un renforcement de la démocratie.

Si l'ensemble des dispositions techniques contenues dans ce projet participent de cette volonté, nous maintenons cependant des réserves sur le renforcement des prérogatives du Conseil constitutionnel, réserves que nous avons faites lors de la première lecture.

C'est dire que notre position n'est pas nouvelle. J'ai encore eu l'occasion de le rappeler mardi 9 janvier lors des questions au Gouvernement : il n'est pas bon pour la démocratie que les élus de la nation soient placés sous la tutelle permanente de personne ou d'organismes irresponsables qui n'ont de comptes à rendre à personne puisque leur légitimité ne procède pas du suffrage universel. Il n'est pas bon pour la démocratie qu'il y ait des institutions à la Napoléon III, selon la formule de François Mitterrand...

M. Rudy Salles. Une référence !

M. Jacques Brunhes. ... qui ajoutait : il faut se défaire de ces institutions.

Telles sont nos observations sur ce projet de loi organique.

M. Georges Hage. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Rudy Salles.

M. Rudy Salles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Assemblée nationale examine pour la deuxième fois ce projet de loi organique qui fait suite aux observations présentées par le Conseil constitutionnel chargé de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, en application de l'article 58 de la Constitution.

Lors de la réunion de la commission des lois du 10 janvier dernier, la majorité entendait non seulement reprendre les modifications adoptées en première lecture, en méconnaissance du principe de sécurité juridique, du rôle du juge et du sens même du suffrage universel, mais aussi aller au-delà dans la défiance marquée à l'égard du Conseil constitutionnel.

En témoignent trois dispositions inacceptables sur le fond ou sur la forme, adoptées alors par la commission des lois : la suppression du pouvoir d'appréciation conféré au juge de l'élection présidentielle ; l'institution d'une procédure de réexamen des comptes de campagne par le Conseil constitutionnel, et deux cavaliers législatifs touchant au statut des membres du Conseil, pour leur interdire toute consultation et les rendre impossibles à l'impôt sur le revenu sur la totalité de leurs indemnités.

Les objectifs initiaux – tenir compte des observations du gardien de la régularité de l'élection du Président de la République et donner au Conseil les moyens de mieux travailler et d'enquêter – se voyaient ainsi totalement dénaturés au risque de bouleverser l'équilibre même de nos institutions.

Quant à la défiance manifestée envers les gardiens de la Constitution, on ne pouvait manquer de la rapprocher des récentes décisions invalidant, sur des fondements juridiques, des initiatives imprudentes de la majorité. Proposer des mesures de circonstance et de rétorsion en laissant libre cours à la polémique politicienne est pourtant indigne de la représentation nationale.

C'est pourquoi il faut se réjouir que le nouveau rapporteur propose maintenant d'adopter le texte équilibré auquel était parvenu le Sénat, d'ailleurs voté à l'unanimité par la Haute assemblée. Si le cheminement intellectuel

que traduit ce brusque revirement de position ne manque pas d'étonner, il faut souhaiter que le changement de rapporteur ramène à la raison la majorité.

Je rappellerai brièvement les étapes du processus législatif, qui illustrent parfaitement le revirement mentionné, avant de revenir sur les trois dispositions qui, d'abord défendues par la majorité, sont heureusement abandonnées.

Quelles ont été justement les étapes du processus législatif ?

Pour prendre en compte les observations du Conseil constitutionnel, le Gouvernement avait déposé un projet de loi organique essentiellement technique. Mais lors de la première lecture, le 10 octobre 2000, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements qui tendaient à dénaturer le texte, justifiant un vote négatif des trois groupes de l'opposition.

En méconnaissance, à la fois du rôle du juge, du principe de sécurité juridique et du sens même du suffrage universel, les députés de la majorité ont, en effet, supprimé le pouvoir d'appréciation que le texte conférait au Conseil constitutionnel et instauré une procédure de réexamen des comptes de campagne par le Conseil constitutionnel.

Lors de la première lecture, le 31 octobre 2000, le Sénat a adopté un texte beaucoup plus équilibré dont témoigne d'ailleurs l'unanimité qu'il a recueillie qui reprenait le dispositif initial en le précisant et en l'améliorant.

Dans l'ensemble des travaux du Sénat, seuls deux dispositifs techniques ont d'abord trouvé grâce aux yeux de la commission le 10 janvier dernier : la mise à jour du droit électoral en outre-mer et la prise en compte de l'entrée en vigueur de l'euro. Pour le reste, la commission avait tout simplement repris la version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, non sans ajouter, par voie d'amendements, des dispositions dénuées de tout lien avec le texte en discussion, concernant le statut des juges constitutionnels, qui s'apparenteraient à des mesures de rétorsion indignes du législateur.

Aujourd'hui, soit huit petits jours plus tard, le nouveau rapporteur propose, et c'est fort heureux, d'adopter le dispositif voté par le Sénat et de ne pas reprendre les cavaliers législatifs qui touchent au statut des membres du Conseil constitutionnel.

Le refus de conférer un pouvoir d'appréciation au Conseil constitutionnel, pourtant prévu par le projet initial et précisé par le Sénat, méconnaissait le rôle propre du juge des élections.

Le rôle du juge ne saurait, en aucun domaine, se réduire à une application mécanique de règles normatives, indépendamment de toute appréciation des circonstances de l'espèce. C'est là que réside toute la difficulté, mais aussi toute la dignité de la fonction de juge.

Au nom de quels principes juridiques notre droit accorderait-il toute la plénitude de leur rôle et de leur responsabilité aux juges ordinaires, tant en matière civile qu'en matière criminelle, tout en continuant à la refuser au juge de l'élection présidentielle ? Lui reconnaître aujourd'hui un pouvoir d'appréciation garantit une application intelligente et équitable du droit électoral.

L'introduction d'une procédure de réexamen des comptes de campagne par le Conseil constitutionnel méconnaissait l'article 62 de la Constitution, qui exclut toute révision des décisions du Conseil, hors la correction d'une simple erreur matérielle, comme l'a constamment confirmé sa jurisprudence.

Cette disposition s'avérait d'autant plus iconoclaste que l'objet même du présent projet de loi est de renforcer le contrôle exercé par le Conseil, notamment au travers de l'interdiction des prêts des personnes physiques, compte tenu de l'impossibilité d'en vérifier le remboursement, la prolongation de la durée des fonctions du mandataire financier, laissant au Conseil, de fait, un délai plus long pour examiner les comptes, et la levée du secret professionnel des agents des impôts à l'égard du Conseil.

Dès lors que le Conseil se voit ainsi donner les moyens de mieux travailler et enquêter, les décisions qu'il rend, définitives aux termes de l'article 62 de la Constitution, doivent être au contraire confortées. C'est pourquoi l'ensemble des groupes de l'opposition, comme le Sénat, s'étaient opposés, en première lecture, à cet amendement de circonstance, qui battait en brèche le principe même de sécurité juridique et le principe constitutionnel de l'immunité juridictionnelle du Président de la République, au risque d'ébranler le processus même de désignation de la clef de voûte de nos institutions.

La commission avait enfin introduit deux nouveaux amendements qui, au titre de dispositions statutaires relatives aux membres du Conseil constitutionnel, prévoyaient d'interdire toute consultation aux membres du Conseil constitutionnel et de rendre imposables leurs indemnités pour la totalité de leur montant à l'impôt sur le revenu.

Il s'agissait, selon le rapporteur d'alors, M. Derosier de conforter l'indépendance des membres du Conseil constitutionnel, en renforçant le régime des incompatibilités professionnelles auquel ils sont soumis, et de leur appliquer les règles de droit commun en matière fiscale. Autant dire que ces explications un peu gênées n'étaient guère convaincantes, comme en convient aujourd'hui le nouveau rapporteur. La vérité est que ces cavaliers législatifs traduisaient un geste de mauvaise humeur à l'encontre des membres du Conseil, qui a dernièrement rendu plusieurs décisions, fondées en droit, invalidant des initiatives imprudentes de la majorité.

Sans aborder le fond des dispositions introduites, force est de constater qu'elles constituaient des cavaliers législatifs. Que viennent faire, en effet, des dispositions relatives au statut des juges constitutionnels dans un projet de loi relatif à l'élection du Président de la République ?

Ce procédé « cavalier » se révélait aussi pervers que politiquement inacceptable. En effet, le seul point commun des dispositions statutaires relatives aux membres du Conseil et de celles qui régissent l'organisation de l'élection présidentielle est de ressortir du domaine de la loi organique. Or, la Constitution prévoit un examen automatique des lois organiques par le Conseil constitutionnel. Et la jurisprudence constante du Conseil censure les amendements qui s'avèrent sans lien avec le texte en discussion.

Autrement dit, l'adoption de ces dispositions dans ce cadre, loin de l'objectif affiché de rétablir l'autorité du juge constitutionnel, n'aurait pu se traduire que par une censure du Conseil qui aurait, sans nul doute, été dénoncée à hauts cris par ceux-là mêmes qui prétendaient conforter la Haute juridiction.

A cet égard, si l'autorité du Conseil a récemment été fragilisée, si ses délibérations ont fait l'objet de manipulations, c'est uniquement en raison d'attaques venues des bancs mêmes de la majorité, à la suite de décisions invalidant, certes, plusieurs de ses initiatives imprudentes, mais sur la base de fondements juridiques difficilement contestables.

Dans ce contexte, les dispositions proposées ne pouvaient s'analyser que comme des mesures de rétorsion qui ne faisaient pas honneur à ceux qui les proposaient.

Cette tentative, heureusement avortée, comme les dernières déclarations polémiques émanant de la majorité plurielle illustrent que le Conseil reste la cible facile et privilégiée de ceux qui n'ont pas encore accepté que la loi ne soit souveraine que dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle. Prendre ainsi le risque de déstabiliser une institution essentielle pour l'équilibre de nos institutions et la protection des libertés fondamentales, dans un geste de mauvaise humeur et de rétorsion, relève d'une conception pour le moins archaïque des rapports entre droit et politique.

Comme l'a rappelé le Président de la République, lors de la cérémonie des vœux, « l'engagement démocratique commence [...] par la soumission aux règles constitutionnelles, par le respect du droit, qu'il plaise ou non, et par le respect de ceux qui sont chargés de le dire ».

Pour toutes ces raisons, le groupe UDF votera donc la version adoptée par le Sénat.

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

M. Robert Pandraud. Ne pleurez pas, monsieur Derosier ! Ne pleurez pas, monsieur Montebourg ! Ne pleurez pas, messieurs les membres de la majorité de la commission des lois ! Mon expérience m'a appris que, lorsqu'on est membre de la majorité, mieux vaut ne pas trop serrer sa ceinture, le matin, car il est plus long ensuite de baisser son pantalon ! (*Sourires.*) Vous êtes obligés de le faire, j'en prends acte. Vous l'avez fait dans des conditions de précipitation assez extraordinaires, dont nous ne pouvons que nous féliciter.

On vous entend, depuis longtemps, vous livrer à des attaques diverses, perfides ou directes, contre le Sénat. Là, vous lui rendez l'hommage le plus caractérisé qui soit.

Quant à moi, qui n'ai jamais été un fervent partisan du bicaméralisme, je ne peux que m'en étonner. Mais enfin, on ne prête qu'aux riches !

Qu'ajouter d'autre ?

Il y avait des dispositions qui, si vous les aviez reprises, nous auraient bien amusés. Et elles auraient alimenté notre petit fonds de campagne électorale. Que l'on puisse être Président de la République à partir de dix-huit ans, voilà qui aurait été parfait sur les tréteaux électoraux ! On aurait pu se demander si les dix-huit ans étaient exigibles à la date de l'élection ou au moment de la présentation, auquel cas il aurait fallu une autorisation parentale. Quelle usine à gaz ! Et puisque l'on défend les droits des enfants, pourquoi ne pas proposer onze ou douze ans ? On aurait bien trouvé cinq cents parrains, parmi les députés européens, entre autres, pour s'amuser à présenter un enfant, surdoué ou sous-doué. C'eût été votre logique !

Pour une fois, monsieur le ministre, nous ne pouvons que rendre hommage au Gouvernement d'avoir choisi la voie de la sagesse. Et puisque, depuis ce matin, nous nous complaisons dans l'unanimité, continuons : de la reconnaissance du génocide arménien à la loi sur l'élection du Président de la République, réjouissons-nous, il n'y a plus d'opposition, il n'y a plus de majorité, tout le monde est content ! (*Rires.*)

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

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Dans cette situation qui peut apparaître – et qui l'est – un peu ubuesque...

M. Jacques Brunhes. Mais non, ne soyons pas sur la défensive !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. ... je veux apporter une précision à la représentation nationale. Il ne s'agit pas de revenir sur des débats politiques, voire polémiques, sur des amendements votés en première lecture, confirmés par la commission des lois en deuxième lecture mais que j'ai proposés, dans mon propos introductif, de retirer, mais de dire clairement, pour que cela passe à la postérité, que si, aujourd'hui, nous demandons de voter conforme la version issue de la délibération du Sénat, ce n'est pas – monsieur Pandraud – pour rendre hommage au bicaméralisme ou au travail du Sénat...

M. Claude Goasguen. Vous pourriez !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. ... même si j'ai toujours reconnu que l'un des avantages du bicaméralisme était qu'il y avait toujours plus d'intelligence dans deux têtes que dans une seule.

M. Claude Goasguen. A moins que ce ne soient deux imbéciles !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. La navette dans l'examen des textes parlementaires a montré son intérêt.

Il ne s'agit pas non plus de revenir sur l'idée, que nous défendons depuis toujours, que l'on puisse se présenter à l'élection présidentielle dès l'âge de dix-huit ans. Ce n'est pas que nous pensions qu'il faille de nombreux candidats de dix-huit ans. Il s'agit plutôt pour nous de donner le signe à la jeunesse de notre pays que, lorsqu'il y a majorité civile, majorité civique, il y a une majorité politique ; que les droits et les devoirs sont liés et qu'il est essentiel que, lorsqu'on est majeur, on puisse connaître l'ensemble de ses droits, se les voir ouvrir, et, en même temps, assumer l'ensemble de ses devoirs.

Ce n'est pas non plus, monsieur Pandraud ou monsieur Goasguen, qui avez évoqué cette question, pour revenir sur ce que nous considérons comme important, à savoir que le législateur maîtrise le plus possible l'évolution de la chose publique, et qu'il ne laisse pas aux juges, fussent-ils constitutionnels, des marges d'appréciation qui soient trop larges.

Si nous proposons aujourd'hui un vote conforme, c'est en raison d'une contrainte de calendrier...

M. Claude Goasguen. On avait compris ! Il enfonce le clou !

M. Robert Pandraud. N'en rajoutez pas !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. ... qui risque d'entraîner certaines difficultés, notamment pour le Gouvernement, qui doit publier les décrets d'application du texte avant la date fatidique du 1^{er} avril, date d'ouverture des comptes de campagne pour l'élection présidentielle.

Tout cela ne serait que peu de chose si vous n'aviez pas, monsieur Goasguen, évoqué l'acharnement dont aurait fait preuve la majorité, ou une partie de la majorité, contre une haute institution de la V^e République, le Conseil constitutionnel.

M. Claude Goasguen. C'est tous les jours !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Le Conseil constitutionnel, qui n'existe que depuis la V^e République et qui, d'après notre texte fondamental, est à l'abri de la contestation, n'est pas pour autant à

l'abri de l'expression de la représentation nationale, y compris lorsqu'elle s'interroge sur l'évolution de ses institutions. Il serait anormal que l'on puisse, dans toutes les universités, consacrer des cours de droit public ou de droit constitutionnel aux procédures d'instruction mises en œuvre par le Conseil constitutionnel, au débat contradictoire, au mode de nomination de ses membres, et qu'un député ou un sénateur, de quelque bord qu'il soit, ne puisse aborder des questions touchant au fonctionnement de la plus haute juridiction de notre pays.

Certes, il est hors de question de contester la mise en application – le pourrions-nous si nous le voulions ? – des décisions de cette juridiction suprême. J'ai, tout comme vous, monsieur Goasguen, et comme tous les membres de notre assemblée, un grand respect pour le Conseil constitutionnel.

M. Jacques Brunhes. Nous, on le conteste !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Mais je souhaiterais que ce respect soit réciproque.

M. Claude Goasguen. Qu'est-ce que ça veut dire ?

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Je souhaiterais que ce respect soit réciproque. Cela signifie que je vous invite à aller, mes chers collègues, sur le site Internet du Conseil constitutionnel, un site officiel de la République française qui, depuis hier, propose un texte d'origine anonyme intitulé « Décalogue à l'usage du législateur » et qui oublie sans doute que ces législateurs auxquels il s'adresse ne sont – excusez du peu – que les représentants du peuple.

Le premier des commandements qu'il énonce est ainsi formulé : « Tu ne te prendras pas pour Dieu. »

M. Robert Pandraud. On ne le fait plus !

M. Claude Goasguen. C'est un gag !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Autrement dit : « Tu ne céderas pas à la tentation de décrire un état idéal des choses en imaginant transfigurer le monde... »

Le deuxième commandement est : « Tu respecteras l'indivisibilité... »

Le troisième dit : « Tu ne limiteras jamais une liberté sans motif... »

Le quatrième : « Tu ne remettras pas en cause, sans motif impérieux... »

Tous ces commandements déclinent les décisions du Conseil constitutionnel rendues durant l'année 2000, le texte se terminant par quelques joyusetés telles que : « En bref : "de loi inutile tu t'abstiendras ; claire et précise tu rédigeras ; loi fourre-tout tu éviteras ; conséquent tu demeureras ; ton pouvoir pleinement exerceras ; mais pouvoir réglementaire n'usurperas". Il faut espérer que ces préceptes seront entendus par le législateur. »

M. Jacques Brunhes. Scandaleux !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Je rappelle qu'il s'agit d'un site officiel de la République française et que, si l'on nous demande de ne pas instruire le procès de la première juridiction du pays, ce que j'accepte volontiers – j'ai même été de ceux qui ont jugé inélégantes certaines propositions récentes –, la moindre des choses est de ne pas accepter ce type de publications qui mettent en cause non seulement les parlementaires, mais l'institution elle-même.

M. Georges Hage. C'est littérairement détestable !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. « Ces préceptes, conclut le texte en évoquant les dix commandements, ont une étroite parenté avec les suggestions qu'année après année prodiguent aux pouvoirs publics le Conseil d'Etat, le secrétariat général du Gouvernement et les services des assemblées. » J'ai une autre conception du rôle de la représentation nationale et de notre rôle de parlementaires que celle qui fait de nous des hommes et des femmes à l'écoute permanente des préceptes et des suggestions que nous prodigueraient, année après année, le Conseil d'Etat, le secrétaire général du gouvernement ou les services de l'Assemblée qui, du reste, ne se reconnaîtront peut-être pas dans ces allégations.

J'étais outré, monsieur Goasguen, en prenant connaissance ce matin, sur le site du Conseil constitutionnel...

M. Claude Goasguen. Je peux vous poser une question, monsieur le président de la commission ?

M. le président. Vous répondrez après, monsieur Goasguen.

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. ... de ce pamphlet, qui tend à prouver qu'il y a, dans notre pays, dans notre République, un certain nombre de hauts magistrats qui, sans doute, ont accepté que ce texte y figure, ou qui avaient en tout cas la délégation pour l'accepter, et qui considéraient qu'une élite technocratique a beaucoup plus de légitimité que 577 parlementaires élus par le peuple.

Au moment où vous nous disiez qu'il était peut-être déplacé de mettre en cause, dans nos débats, une haute institution que nous respectons, il me semblait inacceptable de voir cette haute institution, par le biais d'un outil de communication officiel de la République française, mettre en cause la dignité des parlementaires que nous sommes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen, puisqu'il n'a pas utilisé tout à l'heure son temps de parole.

M. Claude Goasguen. Puis-je me permettre de poser une question au président de la commission des lois ? A-t-il demandé au Conseil constitutionnel, par téléphone ou directement, quelle était l'origine de ce texte ?

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

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Monsieur Goasguen, le Conseil constitutionnel explique lui-même sur son site, dans la présentation de son bilan de l'année 2000, qu'il a reçu ce décalogue anonyme et qu'il le publie à l'intention du législateur.

M. Christophe Caresche. C'est inadmissible !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. En tant que président de la commission des lois, j'en ai informé ce matin, dès que j'ai pris connaissance de ce texte, le président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre. Je m'en suis tenu là. Je ne l'aurais pas mentionné cet après-midi si cette question n'avait pas été évoquée.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Avez-vous demandé au président du Conseil constitutionnel quelle était l'origine de ce texte, s'il émanait d'une voie officielle ?

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

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. La dernière fois que je me suis adressé au président du Conseil constitutionnel, il a répondu au président de l'Assemblée nationale...

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Sous réserve de vérification, vous me permettez de regretter que vous ayez fait cette communication pour le *Journal officiel*, c'est-à-dire pour l'ensemble de la nation, avant d'avoir eu une discussion avec le président du Conseil constitutionnel...

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. C'est incroyable !

M. Claude Goasguen. ... et cela pour une raison très simple, d'ordre technique : vous connaissez très bien, et M. le ministre de l'intérieur mieux que quiconque, le mécanisme de fonctionnement des sites Internet. C'est d'ailleurs un des vrais problèmes de notre démocratie. J'aimerais tout de même, monsieur le président, que vous vérifiez la véracité et l'authenticité de l'introduction, sur le site Internet du Conseil constitutionnel, du texte auquel vous venez de faire référence.

Cela étant, je n'entre pas dans le débat de fond. Nous verrons plus tard. Je regrette simplement que vous ayez été trop rapide pour livrer au *Journal officiel* et à l'ensemble de la nation une information qui n'a peut-être pas été vérifiée au préalable. Encore une fois, cette méthode montre que vous n'avez pas, à l'égard du Conseil constitutionnel, les sentiments que vous avez professés dans la première partie de votre intervention.

Mme Raymonde Le Texier. C'est incroyable, il inverse le problème !

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

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

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Inutile de polémiquer, monsieur Goasguen. Il ne s'agit pas d'un lien renvoyant vers un autre site, mais du site même du Conseil constitutionnel...

M. Claude Goasguen. On peut s'introduire sur tous les sites !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. ... qui, dans son bilan de l'année 2000, évoque, en introduction, ce décalogue...

M. Claude Goasguen. Un coup de téléphone !

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. ... et présente, non pas par le biais du *Journal officiel* mais par un outil qui touche un public bien plus large – toute la France, toute l'Europe et le monde entier –, ce texte où le Conseil constitutionnel explique au législateur comment il doit faire son travail.

M. Jean-Pierre Michel. C'est une honte !

M. Christophe Caresche. Pierre Mazeaud n'aurait jamais accepté cela ! (*Sourires.*)

M. Claude Goasguen. Il est déjà au Conseil constitutionnel !

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

M. Robert Pandraud. Monsieur le président de la commission, vous avez fait une très grande publicité à ce document dont on ignore l'origine...

M. Claude Goasguen. C'est vrai !

M. Robert Pandraud. ... car il ne figurera pas seulement sur Internet, mais, désormais, au *Journal officiel*.

M. Claude Goasguen. Absolument !

M. Robert Pandraud. Je souhaiterais que M. le Président de l'Assemblée nationale, ou son représentant, téléphone au Conseil constitutionnel...

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Jamais !

M. Robert Pandraud. ... pour que, cet après-midi, nous puissions connaître la réponse qu'il donne et la porter, par la voie du *Journal officiel*, à la connaissance du peuple français.

En la matière, vous le savez, mes positions sont très nuancées. Je me souviens d'un temps – M. Michel se le rappelle aussi sans doute – où un Président de la République voulait donner au Conseil constitutionnel la possibilité d'exercer un contrôle généralisé par voie d'exception sur tous les textes. Je me rappelle aussi les cris de joie avec lesquels – ce devait être en 1971 –, sur les bancs de l'opposition de l'époque, on s'était réjoui d'entendre le Conseil constitutionnel invoquer le préambule de la Constitution. Il était alors présidé par Gaston Palewski qui voulait ainsi donner une leçon au Président de la République et au Gouvernement.

Je vais simplement en tirer une conclusion. Parti comme c'est parti, – et c'est bien parti –,...

M. Claude Goasguen. Oui !

M. Robert Pandraud. ... si nous avons eu un Conseil constitutionnel depuis cent ans, je ne suis pas sûr que la loi Le Chapelier ne serait pas encore en vigueur. (*Rires sur divers bancs.*) Une assemblée judiciaire est par essence conservatrice, c'est son rôle. Cela n'a qu'une importance relative dans la mesure où elle n'est pas souveraine et où nous pouvons toujours – nous l'avons fait plusieurs fois –, modifier la Constitution si les conclusions du Conseil constitutionnel ne nous satisfont pas. Si le Conseil constitutionnel va plus loin dans la révision, – ce qui est son droit le plus strict –, ce sera à nous de juger et de modifier le préambule qui vous le savez bien, avait été bâclé par le constituant de 1946 et qu'on avait réintroduit presque par effraction dans la Constitution de 1958.

M. Christophe Caresche. Le Conseil constitutionnel a trop de pouvoir !

M. Robert Pandraud. Quant à la Déclaration des droits de l'homme, elle est peut-être plus valable à l'exportation qu'à usage interne, dans la mesure où il s'est passé des années depuis que nos ancêtres l'ont votée – encore faut-il reconnaître qu'ils rédigeaient mieux que nous.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. C'est très étonné – bien plus, profondément choqué –, que j'ai entendu M. Pandraud et M. Goasguen. Il est en effet choquant que des élus, représentants du peuple, de la nation, députés, entendant le texte que nous a lu le président de la commission des lois, puissent avoir une réaction qui ne vise pas à condamner...

M. Claude Goasguen. J'ai juste demandé s'il s'était informé, s'il avait téléphoné !

M. Jacques Brunhes. ... cette prise de position du Conseil constitutionnel.

M. Claude Goasguen. Pas de leçons de libéralisme, monsieur Brunhes ! Pas vous !

M. Jacques Brunhes. Quand on publie un tel décalogue sur son site Internet, qu'on le met sous les yeux du monde entier, cela mérite tout de même une réaction de notre part.

La mienne est très simple : la souveraineté nationale dépend des élus du peuple, elle est ici et ne peut pas être dans une assemblée qui est nommée, qui est irresponsable...

M. Claude Goasguen. Vous lisez trop *Le Canard enchaîné* !

M. Jacques Brunhes. Ce n'est pas *Le Canard enchaîné*, ce sont des vieux principes ! La souveraineté nationale ne peut être dans une assemblée qui se permet de corriger, comme un mauvais brouillon, comme une vulgaire copie, les décisions des législateurs, les textes législatifs que nous votons.

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Très bien !

M. Jacques Brunhes. Certes, il faut un contrôle constitutionnel, nous l'avons dit à plusieurs reprises. Mais nous avons proposé qu'il soit fait autrement, en tout cas pas par des gens nommés par le Président de la République, le président de l'Assemblée et celui du Sénat. Nous reviendrons sur ces propositions.

Entre 1945 et 1958, le contrôle constitutionnel n'était pas exercé, comme aujourd'hui, par des juges irresponsables. Nous devrions tous exprimer notre sentiment d'hostilité à l'égard de ce que nous venons d'entendre, et qui est scandaleux.

M. Claude Goasguen. Le Conseil constitutionnel n'est pas le Soviet suprême ! Vous mélangez tout, monsieur Brunhes !

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles du projet de loi organique sur lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifié :

« 1° Après les mots : “des conseils généraux”, la fin de la première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée : “des départements, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, du Conseil de Paris, de l'Assemblée de la Polynésie française, du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de l'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et de Marseille ou membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger” ;

« 2° Après la première phrase du deuxième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : “Les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes et les ressortissants français membres du Parle-

ment européen élus en France peuvent également, dans les mêmes conditions, présenter un candidat à l'élection présidentielle.” ;

« 3^o A la fin de la première phrase du troisième alinéa, les mots : “ou territoire d'outre-mer” sont supprimés ;

« 4^o Le troisième alinéa est complété par trois phrases ainsi rédigées : “Pour l'application des mêmes dispositions, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France sont réputés être les élus d'un même département. Aux mêmes fins, les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes sont réputés être les élus du département auquel appartient la commune dont ils sont délégués. Aux mêmes fins, les conseillers régionaux et les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis selon les modalités prévues aux articles L. 293-1 et L. 293-2 du code électoral dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n^o du modifiant la loi n^o 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel”. »

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

« I. – Dans le quatrième alinéa de l'article 1^{er}, supprimer les mots : “élus en France”.

« II. – En conséquence, procéder à la même suppression dans la première phrase du dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Roman, *président de la commission, rapporteur*. J'ai fait connaître ma position dans ma déclaration introductive, en précisant que j'appelais l'Assemblée et le Parlement à voter contre l'ensemble des amendements qui sont proposés.

Je réaffirme cette position à l'occasion de la discussion sur l'amendement n^o 1. Elle est valable pour tous les amendements et traduit l'avis du nouveau rapporteur, mais pas celui de la commission des lois.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}. (*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 2

« Art. 2. – Les trois premiers alinéas du I de l'article 3 de la même loi sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :

« Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les articles L. 1^{er}, L. 2, L. 5 à L. 7, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-16, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 85-1 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L.O. 127, L. 199, L. 200, L. 202, L. 203, L. 385 à L. 387, L. 389 et L. 393 du code électoral dans leur

rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n^o du précitée, sous réserve des dispositions suivantes :

« Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour.

« Les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats.

« Les frais d'expertise comptable fixé à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont inscrits dans le compte de campagne.

« Le compte de campagne et ses annexes sont adressés au Conseil constitutionnel dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Le Conseil constitutionnel dispose des pouvoirs prévus au premier, au quatrième et au dernier alinéa de l'article L. 52-15 et à l'article L. 52-17 du code électoral.

« Dans les cas mentionnés au dernier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral, le Conseil constitutionnel fixe, dans la limite du montant du dépassement constaté, la somme que le candidat est tenu de verser au Trésor public.

« Pour l'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 et du quatrième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, le délai pour la dissolution de plein droit de l'association de financement électoral et pour la cessation des fonctions du mandataire financier est fixé à un mois à compter de la publication des décisions du Conseil constitutionnel prévue au troisième alinéa du III du présent article. »

M. Derosier a présenté un amendement, n^o 2, ainsi rédigé :

« I. – Dans le deuxième alinéa de l'article 2, supprimer la référence : “L. 43”.

« II. – En conséquence, dans le même alinéa, supprimer la référence : “L.O. 127”. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Roman, *président de la commission, rapporteur*. Défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

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

M. le président. M. Derosier a présenté un amendement, n^o 3, ainsi rédigé :

« Supprimer l'avant-dernier alinéa de l'article 2. »

Je mets aux voix l'amendement n^o 3.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Article 3 bis

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 3 bis.

M. Derosier a présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Rétablir l'article 3 bis dans le texte suivant :

« Le III de l'article 3 de la même loi est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque, dans le cadre d'une procédure judiciaire, des faits relatifs aux dépenses électorales d'un candidat apparaissent, le parquet en informe le Conseil constitutionnel. Si ce dernier a déjà rendu, depuis moins de trois ans, sa décision sur le compte de campagne dudit candidat, sur le fondement des alinéas précédents, et qu'il estime que ces faits sont de nature à modifier sa décision, il procède au réexamen de ce compte. A l'issue de ce nouvel examen, s'il constate un dépassement du plafond prévu au deuxième alinéa du II du présent article, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral sont applicables. En outre, si le candidat a bénéficié du remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans son compte de campagne, il est tenu de le reverser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Avis défavorable.

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

M. le ministre de l'intérieur. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 3 bis est supprimé.

(L'article 3 bis est adopté.)

Article 4

M. le président. Art. 4. – Le V de l'article 3 de la même loi est ainsi modifié :

« 1° Au deuxième alinéa, les mots : "d'un million de francs" sont remplacés par les mots : "de 153 000 euros" ;

« 2° Au troisième alinéa, les mots : "au quart dudit plafond" sont remplacés par les mots : "à la moitié dudit plafond" ;

« 3° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Le remboursement forfaitaire prévu à l'alinéa précédent n'est pas accordé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des deuxième et cinquième alinéas du II ci-dessus ou à ceux dont le compte de campagne a été rejeté, sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée très réduite. »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel, inscrit sur l'article.

M. Jean-Pierre Michel. C'est avec l'article 4 que nous commençons à parler du Conseil constitutionnel. Mon collègue Rudy Salles a parlé de cavalier législatif. Je m'insurge contre cette expression qui n'a aucun fondement. Il

n'existe pas de cavalier législatif : la loi organique ne définit que la notion de cavalier budgétaire. J'invite donc le Conseil constitutionnel à ne plus se servir de cette notion, qu'il a créée de toutes pièces pour distraire de tel ou tel texte des amendements que nous aurions votés ici et qui répondaient à de légitimes préoccupations.

Nous allons voter un texte conforme, mais les deux amendements qui avaient été adoptés en première lecture n'étaient absolument pas insultants à l'égard du Conseil constitutionnel. Il s'agissait simplement d'interdire à ses membres de donner des consultations payantes à l'étranger. N'allons-nous pas, tout à l'heure, dans un texte sur le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, interdire l'arbitrage pour les magistrats, c'est-à-dire interdire notamment aux hauts magistrats de donner des consultations ?

Il s'agissait, d'autre part, de mettre la situation financière des membres du Conseil constitutionnel à égalité avec celle des parlementaires. Ce n'est pas déchoir, pour les membres du Conseil constitutionnel, que d'avoir la situation fiscale qui est la nôtre depuis une dizaine d'années et qui, je crois, est conforme à l'équité. Nos concitoyens seront en tout cas ravis d'apprendre que les membres du Conseil constitutionnel ne déclarent pas l'intégralité de leurs revenus, mais qu'une partie, la moitié à peu près, est considérée comme un remboursement de frais de fonction.

Pour le reste, nous pourrions avoir un vrai débat sur le Conseil constitutionnel. M. le président de la commission des lois a, dans des termes que, pour une fois, je ne trouve pas heureux, parlé de juridiction. Mettons-nous d'accord. Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?

M. Jacques Brunhes. Non, c'est un organisme politique !

M. Jean-Pierre Michel. Si c'est une juridiction, il faut que nous nous attelions enfin, après des tentatives infructueuses, à modifier la loi organique sur la procédure du Conseil constitutionnel de telle sorte qu'il rende ses décisions à l'issue d'une procédure contradictoire et en respectant la publicité des débats, comme toute juridiction – ce qui n'est pas le cas pour le Conseil constitutionnel. Il faut aussi revoir les conditions de saisine. Il est absolument affolant que le Conseil constitutionnel puisse statuer sur l'ensemble d'un texte alors qu'il n'est saisi que sur un article. Aucun juge, qu'il appartienne à l'ordre judiciaire ou à l'ordre administratif, ne se risquerait à le faire car il serait automatiquement censuré.

Voilà l'objet d'un véritable débat. J'estime que le Conseil constitutionnel doit être remis sur les rails, qu'il s'agisse du statut de ses membres, qui est totalement dérogatoire au droit commun des membres de la haute fonction publique, ou de la procédure qui, elle aussi, est totalement dérogatoire à toutes les procédures judiciaires, quelle que soit la juridiction.

M. Robert Pandraud. Sauf en matière de contentieux électoral !

M. le président. M. Derosier a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Après le mot : "rejeté", supprimer la fin du dernier alinéa de l'article 4. »

Même position de la commission ?

M. Bernard Roman, président de la commission, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Même position du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. En effet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Après l'article 4

M. le président. M. Derosier et M. Dosière ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

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

« I. – Après les mots : “de ne donner aucune consultation”, la fin du deuxième alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est supprimée.

« II. – En conséquence, après les mots : “de la part du Conseil”, la fin de la seconde phrase de l'article 7 de l'ordonnance précitée est supprimée. »

Je considère que la commission et le Gouvernement continuent à émettre un avis défavorable.

Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. MM. Derosier, Dosière, Colcombet et Montebourg ont présenté un amendement, n° 7, ainsi libellé :

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

« L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces indemnités sont imposables pour la totalité de leur montant à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires. »

J'imagine que la commission, le Gouvernement et l'Assemblée ont toujours la même position...

Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Articles 4 bis et 5

M. le président. « Art. 4 bis – A la fin du deuxième alinéa de l'article 16 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, la somme : “500 000 francs” est remplacée par la somme : “75 000 euros”. »

Je mets aux voix l'article 4 bis

(*L'article 4 bis est adopté.*)

« Art. 5. – I. – *Non modifié.*

« II. – Les modifications apportées par les articles 2 et 4 respectivement au deuxième alinéa du II et au deuxième alinéa du V de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée et par l'article 4 bis au deuxième alinéa de l'article 16 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2002. » – (*Adopté.*)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

(*L'ensemble du projet de loi organique est adopté.*)

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

3

STATUT DES MAGISTRATS

Discussion d'un projet de loi organique adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au statut des magistrats (n°s 2749, 2857).

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

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, votre assemblée va examiner en première lecture le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature dans les termes votés par le Sénat le 22 novembre dernier.

Le projet du Gouvernement déposé sur le bureau du Sénat avait pour objet, pour reprendre son intitulé initial, de modifier « les règles applicables à la carrière des magistrats ». Il était à la fois limité dans son objet et important par sa portée. Il s'agissait de revaloriser et de simplifier le déroulement de la carrière des magistrats en remédiant à une situation injuste de blocage de l'avancement, tout en favorisant leur mobilité.

Un constat s'impose : la structure du corps judiciaire est à la fois complexe et source de blocage des carrières. A la base, ou second grade, on dénombre 3 892 emplois, soit près de 58 % du corps. Au grade d'avancement, ou premier grade, il y a 2 480 emplois, soit 37 % du corps. Enfin, au sommet, les emplois hors hiérarchie sont en nombre très limité : 349, soit à peine plus de 5 % du corps.

Cette structure d'emploi crée un véritable goulet d'étranglement dans le déroulement de la carrière des magistrats. Une majorité d'entre eux ne peut en effet, dans ces conditions, accéder à un rang auquel la commission d'avancement, qui apprécie les mérites professionnels des magistrats, les a cependant reconnus aptes.

Les chiffres sont éloquentes : de 654 en 1995, le nombre de magistrats inscrits au tableau d'avancement, donc en attente de promotion, est passé à 1 132 en 2000. Dans le cadre de l'actuel statut, et en tenant compte des projets de mouvement en cours de réalisation, ce sont plus de 800 magistrats inscrits au tableau d'avancement qui ne pourront réaliser cette année leur promotion, soit les trois quarts des inscrits.

Compte tenu de la structure démographique du corps, ce nombre ne ferait qu'augmenter dans les années à venir, si aucune mesure n'était prise pour mettre fin à cette situation d'injustice.

Je soulignerai que la revalorisation des carrières traduit d'abord un effort budgétaire historique. C'est une réforme d'envergure et sans précédent depuis plus de quarante ans. Le Gouvernement a décidé d'y consacrer une somme totale de 177 millions de francs par an. Je rappelle que le précédent plan de revalorisation des carrières, lancé en 1991, a porté sur une somme totale de 58 millions de francs ; c'est donc un effort financier de la nation trois fois supérieur qui va être consenti.

Cette réforme était attendue depuis très longtemps. Il est en effet naturel que la reconnaissance du travail effectué par les magistrats trouve son expression dans le déroulement des carrières individuelles.

Cette réforme vise à réparer une injustice, en comparaison avec la situation d'autres grands corps de l'Etat. A cet effet, le présent projet de loi organique aligne le déroulement de la carrière des magistrats judiciaires sur celle des magistrats administratifs et financiers.

Il convient en outre de rendre plus attractive la carrière des magistrats judiciaires, dans la mesure où l'institution judiciaire doit être à même de concurrencer dans son recrutement le secteur privé et d'attirer à elle les meilleurs éléments pour exercer des fonctions qui sont au cœur de l'impartialité de l'Etat.

Je voudrais aussi rappeler que la justice a fait face en vingt ans à une augmentation considérable des contentieux, que chacun connaît, avec des moyens humains qui n'ont pas été accrus dans des proportions identiques.

Le premier objectif de la réforme est, la simplification du déroulement de la carrière des magistrats. Il s'articule autour de trois axes principaux.

Premièrement, cette réforme organise l'inversion de la répartition des emplois entre le premier et le second grade.

Après la réforme, le grade de base ne comprendra plus que 28 % de l'ensemble des magistrats, contre 58 % aujourd'hui. En revanche, 62 % des magistrats, contre 37 % actuellement, relèveront du premier grade, c'est-à-dire, globalement, près de deux magistrats sur trois.

Cette modification radicale de la structure du corps judiciaire permettra d'assurer sans délai un déblocage des carrières et de garantir pour l'avenir un avancement fluide à chaque magistrat jugé digne de l'obtenir.

Deuxièmement, il est prévu de doubler le nombre des postes hors hiérarchie.

Le nombre des plus hauts postes de la magistrature passera de 349 à 663, pour représenter environ 10 % de l'ensemble des emplois.

Cette aspiration des carrières vers le haut aura des conséquences sur la situation de l'ensemble des magistrats. Elle permettra en effet de fluidifier les avancements, tout en évitant de recréer, à un niveau supérieur, les obstacles constatés actuellement pour le passage au premier grade. Ainsi, seront élevés à la hors hiérarchie tous les emplois de président de chambre et d'avocat général dans les cours d'appel, ce qui permettra d'offrir en province des débouchés jusqu'alors presque exclusivement réservés à la région parisienne. Par ailleurs, la liste des emplois hors hiérarchie dans les tribunaux de grande instance, désormais fixée par décret en Conseil d'Etat en fonction de critères prévus par la loi organique, sera également élargie.

Troisièmement, enfin, les groupes de fonctions dans le premier grade seront supprimés.

Le projet supprime l'obstacle que constitue, au sein du grade d'avancement, l'existence de deux groupes, la promotion au groupe supérieur s'effectuant actuellement au

choix. Une simplification de même nature était d'ailleurs intervenue dès 1992 pour le grade de base, au sein duquel les groupes avaient été fusionnés.

Concrètement, cela signifie que tous les magistrats du premier grade ont vocation à voir leur classement indiciaire terminal relevé à l'échelle B. De plus, l'ancienneté nécessaire pour prétendre à une inscription au tableau d'avancement sera réduite de dix à sept ans.

Ainsi, non seulement les magistrats pourront enfin accéder à un statut indiciaire revalorisé, mais encore ils y accéderont plus rapidement et sans les blocages actuels. Toutefois, cette accélération dans le déroulement des carrières sera, à chacune des étapes, assortie d'une exigence de mobilité.

En effet, le second objectif de la réforme, c'est la mobilité des magistrats, laquelle est encouragée par de nouvelles exigences statutaires.

La mobilité du corps judiciaire est essentielle. Nécessaire à l'enrichissement du parcours professionnel du magistrat, la mobilité géographique et fonctionnelle est aussi une condition fondamentale de son impartialité. Elle est enfin indispensable à une gestion dynamique de l'institution judiciaire, propre à favoriser les pratiques nouvelles.

Cette nécessaire mobilité est favorisée par deux dispositions : d'une part, un magistrat ne pourra être promu au premier grade dans une juridiction où il est affecté depuis plus de cinq ans ; d'autre part, nul ne pourra être nommé à un emploi hors hiérarchie sans avoir au préalable occupé deux postes du premier grade dans deux juridictions différentes.

Le Sénat a adopté à l'unanimité ce dispositif. Je note avec satisfaction que votre commission des lois a, à son tour, émis un vote favorable sur l'ensemble des dispositions relatives au déroulement de la carrière et à la mobilité des magistrats.

Par ailleurs, votre commission propose divers amendements, indirectement liés au projet initial du Gouvernement, sur lesquels je me prononcerai à l'occasion de leur examen.

Je sais aussi que le texte que je vous propose aujourd'hui n'a pas la prétention d'apporter une réponse à l'ensemble des défis auxquels la justice, ni même la seule magistrature, est aujourd'hui confrontée. Mais il doit permettre d'apporter sans retard une solution juste et équilibrée à la situation de blocage que connaît aujourd'hui la magistrature judiciaire. Je ne doute pas, mesdames, messieurs les députés, que vous partagerez cet objectif. (*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 la garde des sceaux, mes chers collègues, nous continuons aujourd'hui notre longue marche pour réformer le service public de la justice. Et nous ne sommes pas au bout de nos peines.

Dans cette assemblée, nous sommes quelques-uns, sur tous les bancs, à nous être engagés dans cette voie, utile, nécessaire, nécessairement utile. Notre système judiciaire a depuis trop longtemps montré ses limites. Mais il faut aussi reconnaître que notre nation et ses représentants, c'est-à-dire les gouvernements et les assemblées, se sont

satisfaits pendant très longtemps, trop longtemps, d'une situation médiocre, qui ne bousculait personne, qui dérangeait peu et qui indisposait rarement.

Comment cette vision sans horizon pouvait-elle apparaître comme une des exigences fondamentales de l'organisation de la nation ?

La situation a changé. Nos concitoyens et nous-mêmes, nous savons que nos sociétés ont besoin d'organes d'arbitrage, d'éléments d'équilibre, ont besoin de ceux qui disent le droit pour d'aboutir à la justice - car nous savons aussi que le droit n'est pas toujours la justice.

La réforme de l'institution judiciaire passe évidemment par la réforme du statut des magistrats. Et, demain, madame la garde des sceaux, il faudra aussi se préoccuper des autres agents de votre administration. Ils y jouent un rôle tellement essentiel qu'il ne faut pas leur donner la fausse impression que le législateur ne s'intéresse qu'à un corps. Je veux parler des greffiers en chef, des greffiers, des agents administratifs et techniques, des nombreux, trop nombreux personnels auxiliaires temporaires, de toutes les professions de l'institution pénitentiaire et de celles de la protection de la jeunesse. Ils attendent tous beaucoup de nos décisions, en particulier qu'elles soient efficaces.

Aujourd'hui, sur votre proposition, madame la garde des sceaux, nous nous préoccupons du sort des magistrats. Longtemps promise, cette réforme est un dû. Elle répare une injustice : le sous-classement des magistrats de l'ordre judiciaire par rapport à leurs collègues des cours administratives, des chambres régionales des comptes, du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes.

Mais le texte que vous avez soumis au Sénat offrait au Parlement, c'est-à-dire aux députés et aux sénateurs, des opportunités de compléments d'une particulière envergure. En fait, vous nous avez provoqués pour que nous remplissions quelques cases qui nous paraissaient vides (*Sourires*.) Une véritable provocation pour nos esprits inventifs, si l'on peut dire. Nous ne pouvions laisser passer une telle occasion.

Le Sénat l'a bien compris, nous aussi. Madame la garde des sceaux, je vous remercie d'ores et déjà de la compréhension que vous voudrez bien manifester à l'égard des quelques amendements qui permettront non seulement une amélioration du sort matériel des magistrats, mais aussi l'accès de la magistrature à ceux qui en auraient le goût et qui pourraient faire profiter la justice de leur expérience professionnelle. Ainsi, nous mettrons un frein à un corporatisme parfois trop exigeant, trop présent et casserons cette espèce d'homogénéité des origines sociales préjudiciable à la bonne compréhension de notre société par ceux qui doivent d'abord en être les observateurs attentifs.

Vous nous proposez d'abord d'améliorer le déroulement de carrière en le simplifiant. En effet, vous prévoyez une disparition des groupes au sein du premier grade, la réduction de l'ancienneté requise pour passer du second au premier grade avec une augmentation du nombre de postes permettant l'accès au premier grade mais aussi aux postes hors hiérarchie. Rappelons-nous que les grades et les groupes étaient bien plus complexes il y a quelques décennies.

La réduction de l'ancienneté requise pour passer du second au premier grade, mais aussi la prise en compte de l'ancienneté professionnelle des magistrats issus de l'intégration des concours internes ou exceptionnels, ne sont,

même si, j'en conviens, cela pose problème à la chancellerie, que des mesures de justice, qui favorisent l'ouverture du corps des magistrats.

Une plus grande mobilité sera demandée aux magistrats responsables de nos cours et tribunaux : premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel, présidents de TGI et procureurs de la République. En contrepartie de leur promotion hors hiérarchie, qui leur procurera plus de moyens personnels, il sera exigé d'eux plus de responsabilités, notamment celle d'accepter de changer de poste. Certes, nous avons, encore et toujours malheureusement, une difficulté pour les procureurs généraux nommés en conseil des ministres puisque nous ne sommes pas encore allés à Versailles pour modifier la Constitution. Cela ne saurait tarder car la sagesse politique - elle existe parfois - nous y obligera si nous voulons enfin pouvoir parler de l'indépendance des magistrats et de leur responsabilité devant la société.

Je ne vous propose pas en revanche de suivre le Sénat sur la mobilité fonctionnelle des magistrats spécialisés qui pose d'autres problèmes et suppose une autre organisation. La mobilité géographique nécessaire pour être promu au premier grade nous satisfait. Le CSM l'a d'ailleurs déjà instituée puisqu'il pratique le changement de juridiction lorsqu'il propose une promotion de chef de juridiction. Il nous faut simplement mettre la loi en accord avec les faits.

Le CSM a souhaité élargir les dispositions relatives au régime disciplinaire des magistrats et, en fait, appliquer les pratiques communes au reste de la fonction publique : exclusion temporaire, pouvoir de saisine, publicité d'audience, autant de dispositions qui, aujourd'hui, doivent faire partie du débat normal.

Le premier président de la Cour de cassation, dont je me plais à reconnaître l'autorité savante, a fait, lors de nos rencontres pour préparer ce rapport, de très pertinentes propositions.

Certaines posent des problèmes de fond - je pense par exemple à la proposition de créer une instance de filtrage des pourvois. Sans aller jusqu'à la reconstitution d'une chambre des requêtes, une telle instance pourrait permettre d'éviter le traitement lourd, fastidieux et coûteux des pourvois abusifs. Mais je vous proposerai de ne rien faire sur le sujet aujourd'hui.

Je crois en effet qu'un temps de réflexion est nécessaire. A la demande du président de la commission des lois, je proposerai d'ailleurs à mes collègues membres de la commission des lois de mettre en place un groupe de travail dans les mois qui viennent. Le sujet est suffisamment important et délicat pour que nous réfléchissions ensemble à la meilleure solution possible.

En revanche, je vous demanderai d'accepter un amendement autorisant la saisine de la Cour de cassation pour avis en matière pénale. Mais, là aussi, le sujet est très complexe et mérite que nous nous entourions de quelques précautions.

Abusant de nos prérogatives, nous proposons de modifier le mode d'élection des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature pour tenter d'y introduire une meilleure et plus complète représentation.

Enfin, nous souhaitons interdire l'arbitrage privé exercé par des magistrats en exercice car il est difficilement admissible que les magistrats, dont on dit qu'ils sont surchargés de travail pour le compte du service public, puissent trouver le temps et l'énergie d'arbitrer des conflits dans un cadre privé.

En outre, j'ai demandé et obtenu de la commission des lois qu'elle rejette l'amendement de notre estimé collègue Jean-Pierre Michel proposant d'interdire l'attribution de décorations aux magistrats et le port de celles-ci par ces derniers.

M. Jean-Pierre Michel. C'est dommage !

M. Jacques Floch, rapporteur. Ayant tellement pris de plaisir à en recevoir moi-même, je ne saurais en priver les autres. (*Sourires.*)

M. Georges Hage. C'est un mauvais argument !

M. Jacques Floch, rapporteur. Madame la garde des sceaux, vous ne regretterez pas d'avoir pris en compte la volonté de la représentation nationale d'améliorer le texte initial, ni d'avoir abordé d'autres sujets que ceux prévus, car cette loi d'organisation d'un corps d'agents de l'Etat devient, sous votre autorité, une grande loi, qui améliorera le fonctionnement de la justice. La commission des lois souhaite que notre assemblée veuille bien adopter ce texte tel qu'elle l'a amendé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

4

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Claude Goasguen. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. Fondé sur quel article ?

M. Claude Goasguen. Sur l'article 58, monsieur le président.

M. le président. Vous avez la parole, monsieur Goasguen.

M. Claude Goasguen. Je voudrais mettre fin à la polémique qui a opposé tout à l'heure certains membres de l'Assemblée à propos d'un texte qui aurait été publié sur le site internet du Conseil constitutionnel. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Camille Darsières. Oh ! On l'avait déjà oublié !

Mme Raymonde Le Texier. Ça vous perturbe, on dirait ?

M. Claude Goasguen. Je sais bien, vous vous en moquez, mais il est important que la rectification figure au *Journal officiel*.

Après vérification sur le site du Conseil constitutionnel, je peux vous dire que le texte concernant le décalogue n'y figure pas, tout juste y est-il fait référence à un « décalogue » attribué à un commentateur anonyme.

Je n'ai nulle intention de polémiquer, je veux simplement faire remarquer au président de la commission des lois que la Constitution permet aux députés de communiquer avec le Conseil constitutionnel, par la voie du recours, mais aussi par téléphone. Je regrette que le président de la commission des lois, pourtant certainement pourvu d'un téléphone par notre honorable maison, n'ait pas cru devoir informer les autorités compétentes du Conseil constitutionnel avant de s'exprimer devant la représentation nationale.

Par ses propos, qui figureront au *Journal officiel*, le président de la commission des lois a fait de la publicité à un texte qui n'existe plus – il paraît que c'est en censu-

rant les films ou les livres qu'on fabrique les gros succès. La publicité que vous venez de faire, monsieur le président, est une contre-publicité institutionnelle. L'attitude qui consiste à dénigrer systématiquement une institution dans la mesure où elle s'oppose à une autre institution tout aussi légitime, la nôtre, témoigne, me semble-t-il, d'une dégradation du civisme et de l'esprit démocratique.

Le Conseil constitutionnel ne change pas parce que ses membres changent.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Ils n'ont pas encore changé !

M. Claude Goasguen. Ses membres changent régulièrement.

Le Conseil constitutionnel dépasse la personnalité de ses membres pour être une institution. C'est au président de la commission des lois, qui, plus que quiconque ici, représente le rôle législatif et juridique de notre assemblée, que je fais ce rappel amical. Il aurait dû à tout le moins vérifier ses sources, avant diffusion par voie du *Journal officiel*. Le décalogue n'est pas sur le site du Conseil constitutionnel.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Il n'y est plus !

M. le président. Merci, monsieur Goasguen, pour ce rappel au règlement, qui appelle, je pense, une réponse de M. le président de la commission des lois.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Rapidement, je voudrais dire à M. Goasguen qu'il n'y a pas de polémique entre nous.

M. Claude Goasguen. Je l'espère.

M. Bernard Roman, président de la commission. Je crois d'ailleurs, pour vous avoir entendu tout à l'heure, que votre seule réaction portait, puisque vous n'aviez pas eu connaissance du document, sur...

M. Claude Goasguen. Sur l'information préalable !

M. Bernard Roman, président de la commission. ... l'information. Votre critique concernait donc la forme et non le fond.

M. Claude Goasguen. Absolument !

M. Bernard Roman, président de la commission. J'imagine mal, en effet, à supposer que ce texte ait existé ou existe, qu'un parlementaire puisse être d'accord sur son contenu.

Vous vous interrogez sur la manière d'accéder à ce texte. Je l'ai fait vérifier pendant la séance, il figurait sur le site du Conseil constitutionnel, mais, quelques minutes plus tard, après la suspension, il n'y était plus. C'est dire la puissance de vos interventions, monsieur Goasguen !

M. Claude Goasguen. Je vous remercie, monsieur le président !

M. Bernard Roman, président de la commission. Le texte reste toutefois annoncé dans l'introduction du bilan 2000.

Si le texte a été retiré, tant mieux. Mais qu'il ait existé, reconnaissez avec moi que cela pose un problème de fond sur les relations entre les pôles institutionnels de notre République.

Vous avez enfin fait allusion au rôle du président de la commission des lois. Il est, bien sûr, de veiller, en relais de l'action du Gouvernement, au respect de la séparation

des pouvoirs. Il est aussi de faire en sorte que le rôle du législateur soit respecté et qu'il ne soit pas bafoué dans ce qu'il entreprend au nom du peuple français. C'est ce que j'ai voulu expliquer en dénonçant ce texte et son contenu. Je ne peux que me féliciter que la faute ait été avouée et le texte retiré.

5

STATUT DES MAGISTRATS (suite)

Reprise de la discussion d'un projet de loi organique adopté par le Sénat

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au statut des magistrats.

Discussion générale

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

M. Robert Pandraud. Il y a bien longtemps, madame la garde des sceaux – M. Arpaillange était alors à votre place –, j'avais annoncé à cette tribune que je ferais grève lors des débats sur les textes proposés par la chancellerie, tant qu'une réforme d'ensemble ne serait pas élaborée, avec un plan sérieux de modernisation du matériel et de gestion du personnel. On avance à très petits pas, comme l'a dit le rapporteur.

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

M. Robert Pandraud. Je ne suis pas sûr que le but ait été atteint si l'on en juge les résultats.

Vous avez dû, madame la garde des sceaux, vous faire préparer une synthèse de tout ce qui a pu être dit à l'occasion des audiences solennelles. Ces propos ne méritaient d'ailleurs pas toujours les critiques qu'ils ont suscitées dans les couloirs et les antichambres.

Pourriez-vous nous indiquer d'ailleurs si la présence des magistrats aux audiences de rentrée est libre ou s'il s'agit d'une contrainte normale liée à leur fonction ? Depuis deux ans, en effet, le législateur en entend bien plus que ce qui peut émaner plus ou moins ouvertement du Conseil constitutionnel. Mais il est vrai que c'est souvent exact.

Vous simplifiez et vous améliorez le déroulement de carrière des magistrats. Vous avez grandement raison, parce qu'il est atrocement compliqué. Je vous félicite d'ailleurs d'avoir réussi à nous orienter dans le dédale de la gestion administrative de la magistrature. Vous voulez l'aligner sur celle des tribunaux administratifs. Je m'en réjouis. La fonction publique – et nous sommes dans une gestion de fonction publique – admire ces équivalences. Mais vous auriez pu aller plus loin. Pourquoi ne pas déjà procéder à une séparation du grade et de la fonction ? Après tout, l'avancement à l'ancienneté simplifie tellement les choses. Cela aurait au moins une incidence, celle de diminuer sans doute les effectifs de votre direction du

personnel. Ainsi les magistrats qui y sont affectés pourraient aller juger – après tout, c'est leur travail – à Paris ou en banlieue, ce qui n'exigerait pas d'eux une trop grande mobilité.

Par ailleurs, je regrette que si vous vous occupez du déroulement des carrières et des fins de carrière, ce qui est très bien, vous oubliez les jeunes. Or je sais d'expérience que, dans la fonction publique, c'est quand on est jeune qu'on rencontre le plus de difficultés. On commence à respirer en milieu de carrière. Les ministres de la fonction publique et de la justice oublient systématiquement d'améliorer les conditions de vie des personnes à la sortie des écoles.

La mobilité me paraît une très bonne chose. Il n'est pas bon que les magistrats jouent trop les notables dans les villes de province, s'y incrustent, s'y marient, aient des relations, des amis. Non pas que cela fausse leur jugement mais parce que ces relations peuvent susciter des interprétations quelquefois hâtives et parfois désagréables.

Si la mobilité me paraît une très bonne chose, encore faut-il que les contraintes qu'elle suppose, notamment de logement, soient compensées par des carrières plus faciles.

En outre, on ne connaît jamais, madame la ministre, la composition réelle de chaque tribunal. Elle change tout le temps parce qu'il y a des mutations en permanence. Les grands postes mettent longtemps avant d'être pourvus. Or vous savez très bien que lorsque les grands postes ne sont pas occupés, les activités y afférentes sont exercées dans de mauvaises conditions et qu'il est très difficile au successeur de reprendre le cours des affaires après de longues interruptions.

Autre problème, les absences, pour raisons médicales, ou congés de maternité notamment, sont nombreuses, et c'est tout à fait légitime. Vous ne paraissez pas disposer, comme cela existe heureusement dans l'éducation nationale, d'un corps de remplaçants. Est-il inimaginable de le prévoir ?

Et j'irai encore plus loin. On manque de magistrats. Mais lorsqu'on augmente le nombre de postes mis au concours ou les recrutements extérieurs, il se passe un certain temps, compte tenu de la formation qui est, bien entendu, obligatoire, avant que les lauréats ne sortent des écoles et ne soient affectés dans les tribunaux. Ne pourrait-il pas y avoir un volant de crédits pour les écoles qui permettrait de régler ce problème ? Certes, je sais bien que vous courrez après les affectations. Vous nous dites que vous avez réussi et que vous avez obtenu des créations de postes. Très bien. Mais nous, utilisateurs, voyons ce qui se passe : nous attendons les recrutements et ce sera votre successeur qui en bénéficiera. Il faudrait simplifier fortement tout cela.

J'irai pour ma part encore plus loin, et vous allez peut-être dire que je divague.

Nous manquons de magistrats, c'est un fait. Dans les cours d'assises, il y a des magistrats professionnels et des jurés, mais il n'en est pas de même dans les tribunaux de grande instance. Ne croyez-vous pas que l'on pourrait, dans ces tribunaux, faire intervenir des jurés pour certaines affaires ? Cela diminuerait d'autant les heures-magistrats car le vrai problème est celui des heures de fonctionnaires et non celui du nombre de ceux-ci.

En outre, avez-vous dressé un inventaire sérieux de toutes les commissions auxquelles ont été adjoints des magistrats de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire ? Certaines ne présentent qu'un intérêt très relatif.

On pourrait faire plutôt appel à des fonctionnaires retraités, quelles que soient leur administration d'origine. Cela les occuperait.

Il y a donc beaucoup de choses à revoir. Vous venez d'arriver au ministère de la justice et je ne vous adresse aucun reproche. Il demeure qu'un plan devrait être élaboré pour savoir ce que l'on doit faire et comment on pourrait accroître la productivité en la matière.

Voilà, madame, ce que je voulais dire. Mon point de vue n'est ni politicien ni systématiquement critique, au contraire.

Nous voulons tous faire en sorte que la machine judiciaire fonctionne mieux et – pourquoi pas ? – que ceux qui sont chargés de la faire fonctionner aient meilleur moral. Car, quand on est fonctionnaire et qu'on a meilleur moral, tout marche mieux.

Je souhaiterais, en terminant, que l'on ne revienne jamais sur l'indépendance de la justice et que l'on n'oublie jamais, notamment du point de vue de la gestion, que les magistrats sont d'abord des fonctionnaires et que, souvent, les fonctionnaires en général ont été mieux gérés que les magistrats. Je ne suis pas certain, en ce qui me concerne, que les magistrats soient les meilleurs gestionnaires du personnel ou des bâtiments.

Je poserai une dernière question : a-t-on avancé en étatisant les palais de justice par rapport à la départementalisation antérieure ?

M. Jean-Pierre Michel. Non !

M. Robert Pandraud. Je n'en suis pas toujours persuadé car il me semble qu'auparavant les choses allaient plus vite.

Quoi qu'il en soit, le mouvement est irréversible et vous avez, madame la garde des sceaux, de beaux chantiers devant vous. Je vous souhaite bien du courage.

M. Claude Goasguen et M. Rudy Salles. Très bien !

Mme Marylise Lebranchu, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Je vous remercie, monsieur Pandraud.

M. le président. La parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, – je dis « le » garde des sceaux car c'est pour le moins conforme à la syntaxe, et en tout cas à la Constitution –, chers collègues, le débat sur le statut des magistrats s'impose d'autant plus que la réforme de la justice, souhaitée par nos concitoyens et considérée comme une priorité gouvernementale, a vu son cours suspendu. La cause en est la volonté présidentielle d'interrompre la discussion du projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature, texte pourtant voté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Sur le plan de la démocratie, il importe de noter que, lors de l'examen du présent projet au Sénat, une interpellation a été formulée sur tous les bancs de la Haute assemblée pour demander la convocation du congrès afin que soit menée à son terme la révision constitutionnelle relative au CSM.

Ce retard ne permet pas au Parlement d'examiner dans toute leur ampleur les lois organiques concernant le Conseil supérieur de la magistrature, non plus que le statut des magistrats. Nous ne pouvons examiner aujourd'hui qu'un projet dont la teneur demeure très limitée. Néanmoins, celui-ci est indispensable dans la mesure où il vise à revaloriser la carrière des magistrats, à fluidifier et à simplifier son déroulement.

Le texte qui nous est soumis marque des avancées que l'on ne saurait discuter. La simplification de la hiérarchie judiciaire, comme toute réponse concrète, même partielle,

à une situation de nature à démotiver la profession est propice à la magistrature. Elle servira dans son ensemble la vocation régalienne de la justice aussi bien que la justice au quotidien.

Les organisations syndicales, qui avaient formulé leurs revendications notamment lors de la discussion budgétaire, ont approuvé les grandes lignes du projet.

Cette réforme, tendant à aligner le déroulement de carrière des magistrats de l'ordre judiciaire – parisiens et provinciaux – sur celui des juges administratifs et financiers, répond à un souci de transparence et à une attente du corps concerné, qui voit à juste titre s'ouvrir une perspective de carrière jusqu'alors bouchée par la hiérarchisation. On ne peut que se féliciter de cette simplification, qui place désormais le corps judiciaire dans un régime de grades générant par là même une revalorisation des carrières.

L'élargissement du premier grade devrait permettre à 62 % des magistrats de relever de ce dernier, au lieu de 37 % actuellement, et l'élargissement de la catégorie « hors hiérarchie » conduira à doubler le nombre des postes concernés.

Le doublement des conseillers en service extraordinaire à la Cour de cassation va dans le même sens.

Vous me permettrez toutefois, madame la garde des sceaux, d'exprimer mes regrets au sujet de l'exclusion de cette revalorisation statutaire de magistrats en début de carrière.

J'entends bien les arguments invoqués à l'encontre de cette revendication, mais je crois juste d'insister sur la nécessité de reconsidérer la situation de ces magistrats, qui assument de lourdes responsabilités.

Dans le même esprit, je souhaite attirer votre attention sur la situation des assistants de justice en poste dans les juridictions et dont le nombre ne cessera de croître, notamment par l'extension proposée aujourd'hui même de leur recrutement au sein de la Cour de cassation.

En raison de leurs compétences et de leur contribution précieuse aux travaux préparatoires des magistrats, quelques précisions seraient bienvenues sur les perspectives de leur déroulement de carrière.

En ce qui concerne la mobilité dont il est question aux articles 2 *bis*, 2 *ter* et 2 *quater*, qui ont été introduits par le Sénat et qui tendent à limiter à sept ans l'exercice de certaines fonctions de chef de juridiction et d'autres fonctions spécialisées dans une même juridiction, nous pensons que l'on ne doit pas toucher au principe de l'immobilité et qu'il serait souhaitable que soient préalablement renforcées les garanties statutaires de l'indépendance des magistrats du siège et du parquet.

Là encore se manifeste l'urgence de la tenue d'un congrès du Parlement à Versailles.

J'en viens à l'École nationale de la magistrature. Afin que le profil sociologique de ses élèves reflète plus fidèlement notre société dans son ensemble, nous pensons que, avant de limiter le recrutement des magistrats qui en sont issus, ce sont les conditions d'entrée qui devraient être adaptées, voire au bénéfice des fonctionnaires et autres responsables syndicaux ou associatifs ayant des compétences juridiques. J'ai souvenir qu'en son temps mon ami Anicet Le Pors, d'excellente mémoire, fut bien inspiré en la matière.

Quant à la démocratisation de la représentation professionnelle au sein du Conseil supérieur de la magistrature, les amendements déposés au Sénat par nos amis ont été considérés comme hors sujet. Si l'heure n'est pas venue

d'en débattre, il nous semble cependant indispensable de modifier le mode de scrutin applicable à l'élection des magistrats appelés à y siéger. C'est l'expression du pluralisme qui est en jeu.

Les députés communistes proposent de substituer au scrutin uninominal à un tour le scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Avant de conclure, qu'il me soit permis de revenir sur le lancinant problème des moyens, sans lesquels, et vous le savez, madame le garde des sceaux, toute réforme ne pourra être valablement mise en œuvre.

Je ne tairai point mon inquiétude, qui perdure face à l'inégalité, pour ne pas dire l'effroi, dont souffrent bon nombre de nos concitoyens confrontés à la justice, à ses œuvres, à ses pompes, en même temps qu'à leur propre impécuniosité.

Sous le bénéfice de ces observations, les députés communistes et apparentés voteront le projet de loi organique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Rudy Salles.

M. Rudy Salles. Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi organique que nous examinons intervient dans un contexte particulier, marqué par la persistance de difficultés de fonctionnement de la justice au quotidien, liées à un manque chronique de moyens encore avivé par les besoins résultant de la mise en œuvre d'importantes mesures nouvelles, et notamment de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence et les droits des victimes, et par l'abandon d'autres réformes envisagées dans le domaine de la justice, notamment des avant-projets de textes relatifs à la responsabilité des magistrats diffusés en décembre 1999 par Mme Guigou, non sans une certaine précipitation.

Revaloriser et améliorer les perspectives de carrière des magistrats est une nécessité incontestable. Mais les dispositions limitées du projet de loi fournissent une nouvelle occasion de déplorer l'enterrement de toute réforme ambitieuse de l'organisation du service public judiciaire, tout comme l'incohérence et l'insuffisance de la démarche du Gouvernement.

Depuis le report du congrès concernant la révision du Conseil supérieur de la magistrature, le Gouvernement n'a pas su engager une véritable réflexion sur les enjeux de la réforme ni mener un débat constructif et serein avec l'ensemble des professionnels concernés.

Après avoir fait de la révision constitutionnelle du CSM un préalable, et non le couronnement de la réforme de la justice, le Gouvernement a ainsi privé la justice et les justiciables de la chance que ce report aurait dû être. En témoignent le profond malaise et les mouvements de contestation qui ont gagné l'ensemble des acteurs, depuis les greffiers jusqu'aux avocats en passant par les personnels pénitentiaires. Quant aux magistrats, les audiences solennelles de rentrée soulignent partout leur désarroi et leur mécontentement.

Les travaux du Sénat se sont efforcés de conférer au texte qui nous est soumis une dimension plus ambitieuse. C'est ainsi que la mobilité, mais aussi l'ouverture et l'équité dans la gestion des magistrats, ont été renforcées, que la procédure disciplinaire a été rendue plus transparente et que les moyens humains et procéduraux de la Cour de cassation ont été accrus.

Avant d'aborder les dispositions du texte et les avancées introduites par le Sénat, je m'arrêterai sur les insuffisances et sur l'incohérence de la politique gouvernementale en matière de justice.

Je déplorerai d'abord l'absence de réforme ambitieuse et cohérente.

Toutes les difficultés soulevées par l'application de la loi du 15 juin 2000, liées aux lacunes de la chancellerie tant en termes de conception que d'anticipation et de concertation, ainsi que l'abandon de la réforme du CSM et du statut de la magistrature, à la suite des avant-projets présentés dans la précipitation par le Gouvernement en décembre 1999, témoignent de cette absence.

J'évoquerai en premier lieu les difficultés de la justice à assurer ses missions quotidiennes dans des délais raisonnables en raison d'une insuffisance chronique de moyens encore avivée par les besoins nouveaux liés à la mise en œuvre de la loi du 15 juin 2000. A cet égard, c'est avec impatience que nous attendons une concrétisation rapide de la proposition de M. Roman concernant la création d'une mission d'information sur l'application de cette loi.

Les moyens consacrés à la justice augmentent, mais ils souffrent d'une définition des priorités insuffisante et contestable, comme en témoignent la part encore trop faible des crédits de la justice dans le budget de l'État, qui est d'environ 1,5 % – il suffit de comparer les 27 milliards du budget de la justice aux 35 milliards que représentent les emplois-jeunes sur une année pleine –, le caractère toujours démesurément long des délais, la complexité et le coût de l'accès à la justice, la surpopulation carcérale et les conditions de détention dans les prisons, le taux de classements sans suite et tous les dysfonctionnements d'une justice « mal rendue », que reflètent les 2 000 plaintes mensuelles adressées au garde des sceaux.

En second lieu, je rappellerai que, à l'origine, le Gouvernement avait inscrit la revalorisation des carrières dans un projet de réforme plus global touchant à l'ensemble du statut de la magistrature : réforme du CSM, renforcement du régime de responsabilité, nouvelles règles de mobilité. Or le projet de loi organique qui vient aujourd'hui en discussion ne sauvait initialement de la réforme que la seule revalorisation, en procédant seulement à un timide renforcement de la mobilité. Ce sont les travaux du Sénat qui, seuls, ont permis de lui conférer une portée plus ambitieuse.

Dans ce contexte, une autre illustration de cette insuffisance et de cette incohérence nous est fournie par deux amendements adoptés en commission des lois. S'ils concernent des enjeux importants pour le fonctionnement de la justice – l'arbitrage, d'une part, et le fonctionnement du CSM, d'autre part –, ils ne relèvent pas d'un travail législatif sérieux et serein. En effet, ces sujets majeurs méritent évidemment mieux que des dispositions proposées à la sauvette et sans vision d'ensemble.

Le premier amendement tend à interdire les activités d'arbitrage aux magistrats en exercice. La matière et les procédures de l'arbitrage mériteraient en effet d'être précisées et mieux encadrées, notamment par l'adoption de règles déontologiques plus claires. Mais ce sujet ne saurait se réduire à l'adoption d'un amendement « à la sauvette » : il mérite un vrai débat approfondi, auquel la nécessaire réforme des procédures collectives pourrait donner un cadre adapté. A cet égard, nous appelons le Gouvernement à conduire enfin une réforme d'ensemble,

ambitieuse et cohérente de la justice commerciale, afin de clarifier le recours à l'arbitrage dans une justice économique rénovée.

L'autre amendement modifie le mode d'élection des représentants au CSM pour les faire élire à la représentation proportionnelle.

Le fonctionnement du CSM mérite en effet d'être amélioré, notamment afin de renforcer la démocratisation et le pluralisme de son recrutement et de mieux garantir l'impartialité et les compétences. Toutefois, la voie de la réforme ne saurait emprunter celle d'un cavalier législatif, qui intervient de plus dans un contexte tendu entre pouvoir gouvernemental et juges, au risque d'apparaître comme une manipulation. C'est pourquoi nous appelons le Gouvernement à réfléchir aux véritables enjeux de la réforme de la justice et à mener enfin un débat serein et constructif avec les élus comme avec l'ensemble des professionnels concernés, tant sur la composition que sur les compétences du CSM.

Ainsi, à titre préalable mais essentiel, on ne peut que déplorer l'enterrement de toute réforme ambitieuse du service public de la justice.

J'en viens aux dispositions du projet de loi organique et aux avancées permises par le Sénat.

La simplification et la revalorisation des carrières, sont nécessaires, mais je voudrais exprimer quelques regrets quant à leurs modalités.

La restructuration projetée du corps judiciaire a pour objet de mettre fin à la situation actuelle de blocage de l'avancement auquel est lié le niveau des rémunérations, situation d'ailleurs peu favorable à la mobilité. Cette réforme répond au souhait des magistrats judiciaires de voir leur carrière alignée sur celle des magistrats administratifs et financiers et permet de gommer les différences majeures entre Paris et la province.

La nécessité d'améliorer les rémunérations et les perspectives de carrière des magistrats, dont les tâches se sont considérablement alourdies, n'est pas contestable en soi. Toutefois, des regrets subsistent concernant les modalités retenues.

En effet, il résultera de la réforme préparée par le Gouvernement une revalorisation substantielle des rémunérations des magistrats hors hiérarchie et du premier grade, mais non des magistrats du second grade. Les magistrats en début de carrière, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans le fonctionnement de la justice au quotidien, ne bénéficieront donc pas de l'amélioration des rémunérations à laquelle tend le présent projet de loi organique.

Néanmoins, le projet permettra de répondre, au moins partiellement, au blocage dont souffre la magistrature compte tenu de la structure de sa pyramide des âges. Le faible nombre des emplois hiérarchiques ne permet pas d'absorber la génération du *baby-boom*, recrutée dans les années 70. L'application du régime actuel fait apparaître un accroissement constant du nombre de magistrats inscrits au tableau d'avancement. De plus, les magistrats demeurent plusieurs années – souvent entre cinq et dix ans – en attente de « réalisation » du tableau avant d'obtenir leur promotion. La lenteur de la progression des rémunérations est source de frustration et de démotivation pour eux.

A cet égard, même s'il est regrettable que les magistrats en début de carrière ne bénéficient pas de l'amélioration des rémunérations, la réforme du déroulement des carrières va dans le sens d'une harmonisation équitable avec

la situation des magistrats administratifs et financiers et met fin aux principales inégalités entre magistrats parisiens et provinciaux dans l'organisation des carrières.

S'agissant de l'ouverture de la magistrature et de l'équité, il faut se réjouir des dispositions introduites à l'initiative du Sénat dans le sens de l'ouverture, même si elle reste encore relative, de la magistrature et d'une plus grande équité dans le déroulement des carrières selon l'origine du recrutement, même si des progrès restent encore à faire. En effet, deux dispositions vont dans le sens d'une plus grande équité et d'une diversification du vivier des magistrats qui permettra de rééquilibrer l'origine de leur recrutement.

D'une part, le Sénat a cherché à prendre en compte la situation particulière des magistrats recrutés par concours exceptionnel, en leur étendant le bénéfice du rachat d'annuités pour la constitution de leur droit à pension de retraite de l'Etat.

D'autre part, il a étendu la prise en compte de leur passé professionnel pour les magistrats recrutés par les voies des deuxième et troisième concours ou au titre de l'article 18-1 de l'ordonnance pour leur classement indiciaire et leur avancement. Actuellement, le statut de la magistrature ne prévoit aucune prise en compte de leur passé professionnel, contrairement aux magistrats recrutés par intégration directe, détachement judiciaire ou concours exceptionnels, ou encore à la pratique de l'ENA. Autrement dit, selon la voie d'accès, le déroulement de carrière se trouve pénalisé ou bonifié, en contradiction avec le principe constitutionnel de l'égal accès aux emplois publics. Ces règles de reclassement indiciaire devraient permettre de remédier à la désaffection de ces voies de recrutement et de diversifier le vivier des magistrats.

S'agissant du renforcement de la mobilité, je soulignerai que c'est encore le Sénat qui a permis d'adopter un dispositif plus ambitieux, tout en appelant l'attention sur la nécessité de mesures d'accompagnement adéquates. Les mesures limitées prévues par le projet de loi initial méritaient d'être complétées. En effet, par rapport aux règles déjà appliquées dans les faits par le CSM, les nouvelles règles prévues constituent un renforcement seulement relatif des exigences de mobilité. C'est pourquoi, le Sénat a limité à sept ans, au sein d'une même juridiction, la durée de l'exercice des fonctions de chef de juridiction, de procureur générale et de procureur de la République, ainsi que de certaines fonctions spécialisées.

Il s'agit ainsi, d'une part, de limiter la « régionalisation » du corps judiciaire, lourde de dangers pour l'unité de la fonction publique et l'indépendance des magistrats ; d'autre part, d'apporter une réponse au problème posé par l'insuffisante mobilité de certains magistrats ne souhaitant pas nécessairement bénéficier d'une mesure d'avancement, ce qui peut notamment être le cas de bon nombre de chefs de juridiction.

Enfin, la limitation de la durée d'exercice de certaines fonctions présente un intérêt dans la perspective de la réforme nécessaire de la carte judiciaire, car elle permettrait de donner plus rapidement un caractère effectif à la suppression d'un poste et de pourvoir plus rapidement le poste redéployé.

Cette disposition n'est pas contraire au principe de l'inamovibilité, qui a pour objet de protéger l'indépendance morale des magistrats en les mettant à l'abri contre des mesures arbitraires individuelles et qui ne saurait se confondre avec une forme nouvelle de patrimonialité des charges, qui rendrait les juges propriétaires de leur poste.

Il existe d'ailleurs déjà des précédents de limitation dans le temps de la durée d'exercice de certaines fonctions. Celle de conseiller référendaire à la Cour de cassation, par exemple, est limitée à dix ans.

Au demeurant, l'idée d'une limitation de la durée de l'exercice de certaines fonctions dans la même juridiction avait été retenue par le Gouvernement dans le cadre de l'avant-projet de loi organique sur le statut des magistrats diffusé en décembre 1999. Evidemment, ce renforcement de la mobilité, qui ne s'appliquera qu'aux nominations de magistrats intervenant après l'entrée en vigueur de la présente loi, devra être entouré des mesures d'accompagnement nécessaires et prendre équitablement en compte ses effets sur la vie familiale.

Une autre disposition très intéressante concerne l'ouverture et la transparence de la procédure disciplinaire. Toujours à l'initiative du Sénat, le projet de loi organique a été complété par un chapitre nouveau relatif au régime disciplinaire des magistrats s'inspirant des propositions de réforme formulées par le CSM dans son rapport d'activité de 1999, comme de l'avant-projet de loi organique relatif au statut des magistrats diffusé par le Gouvernement en décembre 1999. Sans toucher au fond en matière disciplinaire, il s'agit d'en adapter les procédures pour en améliorer le fonctionnement. L'échelle des sanctions disciplinaires est complétée pour plus de souplesse et d'efficacité.

Le pouvoir de saisine du CSM statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège, actuellement réservé au seul garde des sceaux, est élargi aux premiers présidents de cour d'appel. Cette mesure permettrait de responsabiliser davantage les chefs de cour, de renforcer l'efficacité du régime disciplinaire et d'en conforter la légitimité. En effet, les rapports adressés par les chefs de cour au garde des sceaux en vue de déclencher des poursuites disciplinaires restent trop souvent sans suite. D'une manière générale, la gestion des poursuites par les services du ministre peut être sujette à interrogations du fait même de son opacité.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Salles !

M. Rudy Salles. Les poursuites disciplinaires initiées par les chefs de cour ne pourraient risquer de faire l'objet d'interprétations de nature politique à la différence des actions engagées par le garde des sceaux. Le principe de la publicité des audiences disciplinaires du CSM est affirmé, sous réserve d'exceptions prévues pour la protection de l'ordre public, de la vie privée et des intérêts de la justice.

Par ailleurs, le Sénat a permis de renforcer les moyens humains et procéduriers d'une Cour de cassation de plus en plus surchargée. Les possibilités de recrutement de conseillers et d'avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire sont doublées, ce qui devrait aider celle-ci à trancher les questions de plus en plus complexes qui lui sont posées. Plus conforme aux besoins de la Cour de cassation, cette disposition répond aussi à un souci d'ouverture qui reste encore limitée par rapport à la situation du Conseil d'Etat.

M. Jacques Floch, rapporteur. Tout à fait !

M. Rudy Salles. Le champ de la procédure de saisine pour avis de la Cour de cassation est étendu à la matière pénale. Près de dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 1991, cette procédure, qui a donné lieu à 150 demandes d'avis, s'est révélée un élément efficace de prévention des contentieux. Toutefois, la matière pénale est aujourd'hui exclue de son champ. Il paraît aujourd'hui souhaitable d'achever l'œuvre entreprise en 1991.

M. Jacques Floch, rapporteur. Tout à fait !

M. Rudy Salles. A titre d'illustration, il ne fait guère de doute que la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence suscitera des difficultés d'interprétation dont les conséquences seraient ainsi réduites.

Enfin, le recrutement des assistants de justice est étendu à la Cour de cassation. Il est en effet souhaitable d'étendre à la Cour de cassation, de plus en plus surchargée, cette aide à la décision, d'autant qu'il s'agit d'officialiser une pratique existante.

Quant au refus opposé en commission des lois concernant l'institution d'un mécanisme de filtrage des pourvois en cassation, je souligne que cette voie mériterait pourtant d'être approfondie, afin de prévenir des contentieux inutiles et de limiter ainsi l'engorgement des juridictions comme l'allongement des délais.

Pour conclure, je souhaite que ce dispositif ainsi rendu plus ambitieux soit adopté sans que des dispositions malvenues ne viennent le départir de sa cohérence et non sans appeler le Gouvernement à entreprendre enfin la véritable réforme de l'institution judiciaire qui renforce réellement, et non en trompe-l'œil, l'indépendance de celle-ci, qui développe sa responsabilité sans céder à la facilité de désigner les magistrats...

M. le président. Vous abusez, monsieur Salles !

M. Rudy Salles. ... comme boucs émissaires des dysfonctionnements de l'institution et qui réponde aux enjeux de la justice au quotidien. Celle-ci souffre aujourd'hui d'une complexité archaïque, de délais intenable, qui valent à la France des condamnations répétées par la Cour européenne des droits de l'homme et sont à l'origine de coûts excessifs, ainsi que d'un déséquilibre marqué au détriment des garanties de la défense.

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

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le Parlement, il l'a montré durant ces dernières années, croit au rôle prééminent de l'institution judiciaire dans notre pays pour sauvegarder le socle républicain et la cohésion sociale. Le recours au juge est donc de plus en plus fréquent, qu'il s'agisse de la préservation des libertés – nous l'avons vu avec la loi sur la présomption d'innocence – ou de choses plus banales comme l'enregistrement auprès des juges d'instance des conventions portant PACS.

Tout cela, il est vrai, alourdit la tâche des juges, les oblige à travailler différemment. Il est donc opportun de réfléchir à leur statut et de chercher à améliorer leur déroulement de carrière en simplifiant celle-ci et en facilitant la progression au sein de la hiérarchie. Cela dit, madame la ministre, je rejoindrai les observations de Robert Pandraud, comme cela m'arrive parfois, en regrettant que vous n'ayez pas pu aller jusqu'au bout de la réforme, c'est-à-dire jusqu'à la dissociation du grade et de l'emploi qui est demandée depuis très longtemps. Une telle disposition se heurte vraisemblablement à l'inertie de vos services mais, sur le plan politique, elle ne souffre aucune discussion et résoudrait bien des problèmes.

Lorsque nous voterons cette réforme de façon unanime, car je ne crois pas que quelqu'un ici soit contre, nous penserons bien entendu à la très grande majorité des magistrats que nous connaissons bien dans nos départements, en province, qui font leur travail avec responsabilité, avec le souci d'appliquer la loi, malgré les difficultés qu'ils peuvent rencontrer ici ou là, difficultés liées non seulement à la lourdeur de leur tâche, mais aussi aux conditions matérielles qui ne sont pas toujours à la hauteur de ce qu'elles devraient être dans l'institution judiciaire.

En revanche, en votant ce texte, nous ne penserons pas à ce que l'on appelle l'aristocratie de la justice, c'est-à-dire la camarilla des juges d'instruction parisiens du pôle financier qui tendent à confondre l'application de la loi et la morale. Le juge n'est pas là pour dire la morale, il est là pour appliquer la loi *stricto sensu* et nous n'avons que faire des juges moralisateurs qui n'hésitent pas à plier les règles de procédure pour satisfaire leur volonté d'étendre leur saisine, qui se servent de la détention provisoire comme moyen de chantage et de pression sur des personnes mises en examen et encore innocentes qui refusent de parler, comme c'est leur droit le plus strict.

M. Claude Goasguen. Très juste !

M. Jean-Pierre Michel. Nous n'avons que faire de ces juges qui violent allègrement le secret de l'instruction,...

M. Claude Goasguen. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Michel. ... qui laissent publier dans des périodiques les actes de procédure...

M. Claude Goasguen. *Verbatim* !

M. Jean-Pierre Michel. ... au moment même où ils sont communiqués aux partis et qui font appel de façon démesurée aux médias...

M. Claude Goasguen. Absolument !

M. Jean-Pierre Michel. ... en n'hésitant pas à se faire accompagner d'une horde de caméras et de micros lorsqu'ils procèdent à des perquisitions au domicile privé des personnes mises en examen.

M. Claude Goasguen. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Michel. Tout cela est indigne d'une bonne justice et je m'étonne, madame la garde des sceaux, que vous ne fassiez pas censurer plus souvent ces agissements par le Conseil supérieur de discipline. Il ne serait en effet pas difficile de trouver les responsabilités.

Le Sénat, puis l'Assemblée, ont souhaité enrichir ce projet s'agissant de la carrière des magistrats, de leur statut, et ajouter quelques dispositions de procédure destinées à faciliter la tâche des magistrats. Je le dis tout de suite : la notion de cavalier législatif n'existe pas. C'est le Conseil constitutionnel qui l'a inventée. La loi organique donne une définition très stricte de la loi de finances, d'où le caractère inconstitutionnel des cavaliers budgétaires. Mais le cavalier législatif est une notion que le Conseil constitutionnel ne devrait plus invoquer comme il l'a fait dans le passé.

En effet, les parlementaires exercent la souveraineté populaire lorsque, à l'occasion d'un texte comme celui dont nous discutons aujourd'hui, ils cherchent à régler des problèmes pratiques qui se posent dans les juridictions, à la Cour de cassation et ailleurs, et dont ils sont saisis. C'est ce qu'ils ont fait avec les dispositions, adoptées par le Sénat et que nous reprenons ici, concernant la saisine de la Cour de cassation en matière pénale, dispositions de nature à résoudre certaines difficultés s'agissant notamment de la loi sur la présomption d'innocence et des qualifications pénales. C'est le cas aussi d'amendements qui seront présentés tout à l'heure et dont je souhaite ardemment l'adoption. Voilà, madame la ministre, les conditions dans lesquelles le groupe RCV votera votre projet de loi. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Madame la garde des sceaux, le 4 septembre dernier, votre prédécesseur, Mme Guigou, rendait publiques les grandes lignes de ce qui s'appelait

encore, à l'époque, une réforme du déroulement de la carrière des magistrats. Ce texte, qui intervenait à un moment politique précis, a soulevé des questions. Certains magistrats notamment n'ont pas manqué de s'interroger sur son appellation et y ont vu un alibi permettant au Gouvernement d'éviter de procéder aux réformes structurelles dont notre justice a besoin. C'est probablement la raison du changement de titre. Ce texte méritait-il un titre aussi ambitieux ? En toute objectivité, je ne le crois pas. D'ailleurs, beaucoup des dispositions, plutôt positives, qu'il contient feraient l'objet de simples textes réglementaires dans n'importe quelle autre administration que la justice. Mais il en va ainsi dans notre Constitution : quand on change le corps des agrégés, c'est du domaine réglementaire, pourtant il y a beaucoup plus d'agrégés que de magistrats, mais quand on touche à quoi que ce soit dans la magistrature, il faut un texte législatif. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que ce soit un bon mode de gestion, dans un cas comme dans l'autre, car il y a trop de réglementaire dans l'éducation nationale et sans doute pas assez dans la justice. Cela étant, un jour ou l'autre, on arrivera peut-être à trouver un équilibre.

M. Jacques Floch, rapporteur. Eh oui !

M. Claude Goasguen. Je ne souhaite pas faire de polémique, mais ce texte s'inscrit dans un contexte politique qui n'est pas bon.

M. Jacques Floch, rapporteur. Pour vous !

M. Claude Goasguen. Je parle de la justice. La situation n'est pas bonne. Vous ne pouvez pas dire le contraire. Les tribunaux sont gênés. Les grèves à répétition auxquelles nous assistons traduisent un malaise, qui n'est ni de droite ni de gauche. Je voudrais vous dire très nettement à quel point nous considérons – c'est mon cas en particulier, je vous l'ai d'ailleurs dit dans la discussion du précédent texte – que la justice, comme le ministère de l'intérieur, doit retenir l'attention de tout gouvernement. En effet, nous sommes dans une période de mutation, de grandes transformations où les pouvoirs publics se désengagent d'une certaine manière et doivent se réengager puissamment pour donner à nos concitoyens la sécurité dont ils ont besoin. Les juges et le ministère de l'intérieur doivent donc être, pour la décennie qui vient, la préoccupation majeure de tout gouvernement, quelle que soit sa coloration politique.

M. Jacques Floch, rapporteur. Vous avez raison !

M. Claude Goasguen. C'est dire que je n'ai absolument pas l'intention de vous faire un procès d'intention. Simplement je pense que, de ce point de vue, il faut aller de l'avant. Bien sûr, vous allez me répondre – vous l'avez déjà fait et vous avez bien raison – que l'on aurait peut-être pu y penser avant et que les gouvernements de droite successifs n'ont pas donné à la justice les réformes d'ampleur qu'elle méritait. Certes, mais la situation se dégrade rapidement parce que nous sommes dans une période d'accélération des mutations et des réformes. L'accélération de l'histoire n'est pas une invention récente, la conception en date du début de ce siècle. La justice doit donc être notre préoccupation immédiate. C'est une question de société, d'équilibre.

Je comprends parfaitement le malaise de ce secteur privilégié de notre société et je n'ignore pas vos difficultés, madame la garde des sceaux, Mme Guigou, le 4 septembre dernier, avait bien compris qu'il valait mieux lâcher du lest, car la situation se délitait. M. Allègre n'a pas eu cette intelligence et il a sauté. Mme Guigou est partie à temps, ne vous laissant pas une situation parti-

culièrement facile, je veux bien le reconnaître, mais vous n'aurez pas de difficulté à nous convaincre du consensualisme dans le domaine judiciaire.

Cela étant, ce que vous nous proposez reste marqué par ces origines. Et il s'agit plus de dispositions réglementaires d'amélioration de carrière que de l'amorce d'un véritable statut. Certes, les améliorations sont incontestables. Qui pourrait d'ailleurs aller à l'encontre de ces mesures qui visent à permettre à des magistrats judiciaires de toucher un salaire un peu plus convenable et à faire passer, en deux ans, 200 magistrats, du second au premier grade ?

Mais on pourrait aller un peu plus loin. L'un des grands malaises de la magistrature est dû en effet au fait qu'un décalage est apparu depuis une vingtaine d'années entre le statut général des magistrats et le mode de fonctionnement de notre société. Or il n'est pas sain - on le disait déjà au début du XIX^e siècle - que les magistrats aient le sentiment d'être tenus à l'écart d'un progrès général. Alors qu'ils ont de plus en plus de compétences et de pouvoirs et que leur présence est aujourd'hui indispensable, les magistrats doivent se sentir bien dans la société française de ce début du XXI^e siècle. C'est la raison pour laquelle tout ce qui va dans le sens d'une amélioration des conditions matérielles, même si ce n'est pas fondamental, reçoit notre soutien.

Par ailleurs, la pyramide de la magistrature affiche actuellement un écart préoccupant de un à cinq entre le nombre de magistrats partant à la retraite et ceux qui entrent dans la profession. Au-delà des problèmes classiques que cela peut engendrer, nous devons surtout redouter les conséquences de cette situation sur la formation et la sanction - ô combien importante ! En l'occurrence, nous sommes dans le domaine d'un droit prétoire qui peut avoir des effets extrêmement négatifs pour notre société. Il faut en mesurer toute la gravité.

Du même coup, les emplois de second grade représentent près de 58 % des magistrats et l'accès aux postes à responsabilité est rendu difficile. Le même phénomène s'est déjà produit dans d'autres activités de la fonction publique. Dans ces conditions, faciliter l'évolution de carrière des magistrats est évidemment une bonne chose.

S'agissant de la mobilité, vous proposez également des changements qui me conviennent. Certes, le débat n'est pas univoque chez nous. Mais je considère pour ma part qu'il y a incontestablement des arguments à prendre en compte. Bien sûr, on peut se demander si la mobilité des magistrats est toujours souhaitable, quels que soient les domaines. Je pense en particulier au secteur de la délinquance financière, hélas ! en pleine expansion sur le plan tant médiatique que quantitatif. Il ne doit pas être facile, en effet, de former un magistrat de cette section. Dans un tel cas, la mobilité ne présente-t-elle pas un inconvénient ? Peut-être faudrait-il apporter des atténuations à un principe général ? C'est à vous de voir, madame la garde des sceaux. Je me garderai d'entrer dans les mécanismes d'organisation de la chancellerie.

Par ailleurs, l'obligation de mobilité tous les sept ans n'est pas sans conséquence sur la vie familiale des magistrats.

Donc, même si nous sommes favorables, sur le principe, à la mobilité des magistrats, nous considérons que cette disposition impose un certain nombre d'aménagements réglementaires que vous devez certainement avoir dans les cartons ministériels.

Tout cela est positif, mais n'est pas suffisant. Je ne m'attarderai pas aujourd'hui sur tous les problèmes en suspens. Un grand débat viendra tôt ou tard. Après les occasions manquées de ces dernières années, la justice va en effet se retrouver dans les prochaines années au centre de la vie politique française et devra faire l'objet d'une véritable réforme. A cet égard, je partage tout à fait les propos de M. Michel. Les dysfonctionnements criants que l'on constate ne pourront être corrigés que dans le cadre d'une approche globale.

Cette approche soulève un certain nombre de questions que je me bornerai à évoquer. Peut-être auriez-vous pu le faire dans un texte s'intitulant : « Statut des magistrats » ? Vous ne l'avez pas fait, soit. Mais comment ne pas évoquer l'indépendance des magistrats et, donc, le CSM, et la nature de cette institution ? Certes, on nous a proposé un amendement qui syndicalise à la proportionnelle le CSM. Evidemment, les syndicats y sont favorables - le contraire m'eût étonné. Mais va-t-on ainsi dans la bonne direction ? Cette syndicalisation du CSM, même à la proportionnelle, ne va-t-elle pas rigidifier une institution dont on voit bien que, tôt ou tard, elle devra tirer sa légitimité d'une autre source si elle ne veut pas faire l'objet de fortes contestations de la part de l'opinion ?

Moi qui suis enseignant et juriste, je connais bien le pouvoir conservateur des syndicats surtout dans un système à la proportionnelle. Je crains donc que cette mesure, loin de favoriser l'évolution de l'institution, ne constitue, au contraire, un frein à un vrai débat démocratique sur la nature du CSM, sa légitimité et, par là-même, sur l'indépendance des magistrats dans la gestion de leur carrière. Vous n'ignorez pas, en effet, madame la garde des sceaux, que celle-ci est intimement liée à la question de l'indépendance. On ne peut plus se contenter des arguments théoriques du XIX^e siècle : on le sait maintenant, c'est dans la carrière que réside l'indépendance. Qui doit gérer la carrière des magistrats ? Telle est la véritable question. A terme, cela posera aussi celle de l'organisation ministérielle de la justice. Ce débat viendra tôt ou tard. Je ne l'aborderai pas aujourd'hui, car il serait désobligeant. Or la présence du garde des sceaux dans cet hémicycle est un honneur pour notre assemblée. (*Sou-rires.*)

Autre point important, la nature du parquet dont on a déjà beaucoup parlé. Il est indissociablement lié à la notion d'indépendance de la magistrature. Faut-il que les parquetiers soient des magistrats au sens traditionnel du terme ?

J'en arrive enfin au problème de la formation. Je suis, quant à moi, beaucoup moins optimiste que vous sur les vertus de l'ENM. Je sais bien qu'en France on adore les écoles quand elles sont grandes et nationales, dans l'administration comme dans la magistrature. Mais je ne suis pas persuadé que l'ENM soit la meilleure filière de formation de nos magistrats. Sans remettre en cause l'ENM, je suis très favorable à une ouverture plus large du corps de la magistrature.

Mme Raymonde Le Texier et M. Jacques Floch, rapporteur. Très bien !

M. Claude Goasguen. Pourquoi ne pas faire appel à d'autres professionnels du droit ? Sans être un fanatique de l'organisation anglo-saxonne, même si je suis libéral, je considère qu'il y a là quelques exemples à suivre.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Claude Goasguen. Je termine, monsieur le président.

En conclusion, on peut dire que ce texte s'inscrit dans une bonne logique. Il contentera les magistrats, sans doute, qui n'auront plus besoin de manifester autant. Mais tout cela n'ira pas très loin et, tôt ou tard, vous serez obligée de revenir à la réalité des choses, c'est-à-dire à la problématique de l'indépendance de la magistrature et à la place du magistrat dans notre pays. Je souhaite que vous le fassiez le plus rapidement possible, car, madame la garde des sceaux, nous avons besoin d'une justice indépendante, forte et dotée de moyens. Les juges doivent se sentir bien dans la société. Puisque je pense aux juges et à leur bien-être immédiat, je voterai avec mon groupe ce texte, mais en vous rappelant que l'essentiel reste à faire et que vous n'y couperez pas.

M. Jacques Floch, rapporteur. Direction Versailles ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vidalies.

M. Alain Vidalies. Certes, l'essentiel reste à faire, monsieur Goasguen, et nous aurions bien aimé nous y employer, mais nous en avons été empêchés par des initiatives intempestives...

La revalorisation de la carrière des magistrats et son adaptation aux exigences d'une justice moderne sont les objectifs principaux de ce projet de loi organique. Ces objectifs s'inscrivaient, à l'origine, dans un projet plus vaste, prenant en compte la nécessité d'adapter le statut de la magistrature en lui garantissant plus d'indépendance, s'agissant notamment des magistrats du parquet, et en créant un régime de responsabilité approprié. Mais l'on sait ce qu'il est malheureusement advenu de cette réforme d'ensemble, à la suite de la décision du Président de la République de ne pas convoquer le congrès pour réformer le CSM.

Reste qu'il est nécessaire de trouver une solution au déroulement de la carrière des magistrats, aujourd'hui anormal. Le problème est ressenti de façon particulièrement aiguë en raison aussi d'une situation de fait liée à la pyramide des âges : le nombre des emplois hiérarchiques n'est pas assez élevé pour absorber les magistrats recrutés dans les années 70 et un sixième du corps, soit 1 132 magistrats, est en attente d'avancement.

L'organisation actuelle de la carrière des magistrats se caractérise donc par une situation de blocage, mais aussi par une mobilité insuffisante, et le projet de loi organique essaie de répondre à ces deux préoccupations.

Tout d'abord, il répond au souhait légitime des magistrats de voir leur carrière alignée sur celle des magistrats administratifs ou financiers. Il a également pour objet de mettre fin à des situations de blocage dans l'avancement, en déterminant les conditions favorables à une mobilité beaucoup plus forte.

Ce projet prend donc en compte l'augmentation du nombre des postes hiérarchiques, dont l'annonce a été faite au moment de la discussion du budget pour 2001 : 177 millions de francs pour la revalorisation des carrières et 307 postes de magistrat créés pour la rénovation de l'institution judiciaire.

A cet égard, je constate que M. Goasguen a été beaucoup plus modéré que M. Salles. Certes, l'amnésie n'est pas un délit – c'est parfois une maladie. (*Sourires.*) Mais quand on a traité les moyens de la justice par voie homéopathique pendant tant et tant d'années, on se doit d'adopter – ce que vous avez fait, je le reconnais, monsieur Goasguen – un profil un peu plus modeste que celui de M. Salles.

Mme Raymonde Le Texier. Très bien !

M. Alain Vidalies. Trois avancées significatives et complémentaires sont rendues possibles par ce projet tel qu'il a été amendé par le Sénat et par notre commission des lois.

Quelques mots, tout d'abord, sur la simplification du statut, qui va naturellement de pair, en la favorisant, avec la question de la mobilité. Les dispositions nouvelles résultent principalement de l'unification du grade d'avancement par la suppression des groupes au sein du premier grade ce qui permettra de rendre plus fluide la progression des carrières des magistrats du grade intermédiaire.

Les emplois hors hiérarchie passeraient de 5 % à près de 10 % de l'effectif total. Ainsi, seront considérés comme tels les présidents de chambre et les avocats généraux de l'ensemble des cours d'appel, et non plus des seules cours d'appel de Paris et de Versailles.

Les emplois du premier grade verront leur nombre considérablement accru et leur proposition deviendra prépondérante au sein du corps – 62 % – alors qu'aujourd'hui ce sont les emplois du second grade qui sont majoritaires – 58 % – et qui verraient par là même leur proportion diminuer de plus de la moitié.

Enfin, il est à noter que cette nouvelle structure ne comporte plus cette sorte de différence majeure que l'on sent dans le milieu judiciaire entre Paris et la province. Cette « aspiration » vers le haut des carrières aura un retentissement sur l'ensemble des magistrats en permettant de leur offrir une carrière plus attrayante et une amélioration substantielle immédiate de leur rémunération.

Je suis, pour ma part, tout à fait satisfait de cette initiative car je suis certain que l'amélioration de la rémunération des agents de l'Etat, et donc des magistrats, est une nécessité de même que la clarification qui est apportée notamment par un amendement déposé par mes collègues du groupe socialiste visant à interdire à des magistrats de participer à des opérations d'arbitrage. Cela n'a l'air de rien mais il est préférable d'apporter ce type de clarification. Que diraient nos concitoyens s'ils apprenaient qu'un magistrat peut participer à l'organisation d'une sorte de justice privée, venant pallier les carences de la justice pour tous ? Ils apprécieraient certainement peu ce genre de dérive.

La troisième grande avancée de ce texte résulte de l'amélioration des nouvelles règles de mobilité liées à l'avancement de la carrière des magistrats. Cela a été dit à de multiples reprises, cette mobilité est une bonne chose. En effet, dans les petites villes de province, notamment, la situation actuelle peut être très malsaine ou en tout cas très difficile à vivre, tant pour les magistrats que pour les justiciables.

Le texte comporte encore d'autres améliorations. Je pense aux dispositions relatives aux modes de saisine et d'élection du Conseil supérieur de la magistrature. Je pense aussi aux initiatives concernant davantage la procédure pénale et notamment à la possibilité de saisine pour avis de la Cour de cassation. Ces mesures me paraissent de nature à simplifier le déroulement du procès pénal.

Après d'autres, je voudrais également insister sur la nécessité de diversifier le recrutement dans la magistrature. Cette idée, qui semble largement partagée sur tous les bancs de cette assemblée, est le fruit d'un constat tiré de l'expérience. Selon moi, il s'agit non pas de choisir entre l'École nationale de la magistrature et les autres modes de recrutement, mais de procéder à un rééquilibrage. Ce n'est pas simplement une question d'âge. Quelqu'un a dit fort justement que, bien souvent, les jeunes

incompétents font de vieux incompetents. En fait, quelles que soient les vérifications auxquelles on procède dans le cursus scolaire, il n'est pas facile de savoir ce que donnera un nouveau magistrat confronté aux conditions réelles de son activité. Et lorsqu'on est à même d'en juger, parfois au bout de quelques années, il est malheureusement trop tard.

Voilà pourquoi il serait bon que la justice puisse profiter aussi de l'expérience et de la maturité acquises par certains professionnels dans le domaine juridique, qu'ils viennent du monde de l'entreprise, de l'enseignement, ou qu'ils aient exercé à titre libéral. Ce mixage beaucoup plus fort du corps lui donnerait une plus grande efficacité et une mobilité, non pas physique mais intellectuelle, dont bénéficieraient tant les justiciables que la magistrature dans son ensemble.

A cet égard, le texte comporte d'importantes dispositions techniques. Ainsi, les personnes recrutées par cette voie parallèle verront leur ancienneté dans leurs activités précédentes prise en compte. C'est là une avancée essentielle car ce mode de recrutement doit être suffisamment attrayant si l'on veut intéresser des gens qui ont déjà une certaine assise dans leurs activités professionnelles. Je souhaite vivement, quant à moi, que l'on aille encore plus loin en ce sens dans les années futures.

Pour résumer, madame la ministre, je dirai que pour les raisons que l'on sait et qui sont parfaitement étrangères à votre volonté, ce projet n'est incontestablement pas la grande réforme de la justice tant attendue. Il permet cependant un meilleur traitement de la magistrature, comporte des éléments de responsabilisation de ses agents et une simplification de la structure du corps. Ainsi, on ne se contente pas de réformer la justice : on l'adapte, on améliore son fonctionnement et la situation des agents chargés de la rendre. Voilà, à mes yeux, autant d'éléments qui permettent une meilleure adéquation entre le statut des magistrats et les exigences de leur fonction pour en faire des acteurs de la réforme de la justice. Celle-ci, en effet, ne se fait pas et ne se fera pas contre eux. Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe socialiste votera ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

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

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice. Je tiens d'abord à dire un grand merci à Jacques Floch, votre rapporteur, qui a accompli un travail intéressant. Certes, ce texte avait déjà été amélioré par le Sénat, à l'unanimité d'ailleurs, mais il le sera encore à l'issue de cette lecture.

La nécessité de ne pas oublier les magistrats, les greffiers et les différentes catégories de fonctionnaires évoquées par le rapporteur a déjà été ponctuellement prise en compte puisque, dès la fin de l'année dernière, après une concertation, est intervenue une première amélioration de leur situation, même s'il a eu raison de souligner que cela n'était encore que marginal.

Nous avons en particulier de grands progrès à réaliser pour que les fonctionnaires de catégorie C soient mieux considérés à l'intérieur de nos juridictions et pour faciliter leur passage vers la catégorie B, notamment afin d'augmenter le nombre de nos greffiers. Je regrette - j'en reparlerai lors de la discussion des amendements - qu'il nous manque autant de greffiers parce que l'école de formation est restée vide en 1997. Je le rappelle à certains, qui ont parfois tendance à avoir la mémoire courte.

Monsieur Pandraud, vous avez abordé le problème des audiences solennelles, qui sont de droit. Elles nécessitent la présence de plusieurs magistrats, au moins du président et d'un représentant du ministère public, mais il n'est pas obligatoire que tous les magistrats y soient. Au-delà du droit, j'estime que ce qui s'est passé cette année lors de ces audiences solennelles, contrairement à l'habitude, n'est pas tout à fait acceptable. J'espère que cela conduira les magistrats à s'interroger sur le rôle de ces audiences solennelles dont la tenue est une occasion privilégiée non seulement de dresser le bilan de l'année écoulée et d'ouvrir l'année suivante, mais aussi de parler sereinement de la justice à l'ensemble des représentants des institutions et des élus. Il serait regrettable qu'une telle opportunité disparaisse.

Vous avez également évoqué, et d'autres après vous, la dissociation du grade et de la fonction. Il s'agit d'une proposition intéressante mais à propos de laquelle il convient de faire preuve de prudence. En effet d'autres exemples de dissociation du grade et de la fonction dans la fonction publique montrent que, malheureusement, les postes de responsabilité sont plus souvent vacants que d'autres. C'est pourquoi, avant d'agir en ce sens, nous devons réfléchir aux conditions dans lesquelles cette dissociation serait opérée parce que si cela devait aboutir à ce que personne ne veuille plus prendre telle ou telle responsabilité dans les juridictions, nous n'aurions pas évolué collectivement. Je suis donc d'accord pour que l'on évoque cette question, mais en tenant compte des expériences déjà intervenues en la matière.

A ce propos certains ont déjà évoqué les universités, mais je pense aussi aux praticiens hospitaliers. Actuellement, en effet, certains services ont suffisamment de médecins mais ils n'ont plus de chef de service parce que la dissociation du grade et de la fonction a abouti au fait que personne ne veut plus assurer la chefferie pour des raisons évidentes. Dès lors, ces postes sont pourvus par réquisition, mais j'imagine qu'une personne nommée ainsi n'a pas le même enthousiasme que quelqu'un qui a été candidat.

Il faudra donc étudier cette possibilité sereinement et en nous méfiant des inconvénients.

Mme la garde des sceaux. Pour ce qui est des magistrats débutants, dont vous avez traité, comme vos collègues de tous les groupes, le projet prévoit une accélération de carrière. Cela signifie que l'écrasement de l'échelle envisagé favorisera les plus jeunes. Le résultat ne sera peut-être pas à la hauteur de vos espérances, mais il est conforme à l'objectif visé.

Vous avez aussi approuvé notre démarche en faveur de la mobilité, notion essentielle à nos yeux, et je crois que vous avez eu raison de poser la question comme vous l'avez fait. En effet, si la mobilité est une nécessité, il faut éviter d'y lier la notion de productivité. Certains aspects de la question sont essentiels et nous aurons l'occasion de les revoir au cours de la discussion des amendements.

Dans vos interventions, il a beaucoup été question de la lenteur dont M. Jacques Floch avait déjà parlé dans son rapport. Elle est liée à ce que l'on appelle la transparence, car il faut attendre des semaines et des semaines avant que les postes soient pourvus. Or je n'imagine pas que, en l'état actuel des relations et du dialogue social avec l'ensemble de la magistrature, on puisse supprimer cette transparence. Néanmoins, il conviendra peut-être dans l'avenir de revoir ses formalités et son fonctionnement, car elle introduit une complexité qui est néfaste pour beaucoup de juridictions.

En revanche, pour les remplacements, il y a déjà des juges placés. Il subsiste certes un problème de durée, mais nous disposons d'un volant de 150 postes de remplacement. Peut-être ne sont-ils pas forcément très bien utilisés. Il nous appartiendrait alors de rechercher avec les responsables les moyens de mieux les gérer.

Tous les orateurs ont aussi évoqué après vous, monsieur Pandraud, la gestion prévisionnelle des emplois. A cet égard, je vous répète ce que j'ai souvent dit en réponse à des questions d'actualité. En effet, il est facile de rejeter la responsabilité de cette situation sur le gouvernement en place, mais il ne faut pas oublier – et vous avez d'ailleurs anticipé ma réponse, monsieur Goasguen, en disant par avance ce quelle serait – que la gestion prévisionnelle de la carrière des fonctionnaires est un élément essentiel. Or chacun sait qu'il faut trois ans de formation en école. C'est donc en amont qu'il est indispensable de définir le nombre de personnes dont nous aurions besoin et à quelle époque, puis en prendre suffisamment dans les écoles par anticipation. C'est ce qui nous a le plus manqué.

A cet égard, je rappelle que 729 créations de postes sont intervenues depuis 1997, contre seulement 183 de 1994 à 1997. Il ne faut donc pas jeter la pierre à celles – puisqu'il s'agit de deux femmes – qui se sont succédé à ce poste. Nous sommes en train de rattraper le déficit de magistrats avec l'aide de tout le Gouvernement, Premier ministre en tête. Il est donc injuste de nous accuser de ne pas aller assez vite, alors que nous sommes au maximum de la capacité de l'école.

M. Robert Pandraud. Nous ne vous accusons pas, nous voulons plutôt vous aider !

Mme la garde des sceaux. Merci, monsieur Pandraud, je prends cela comme un soutien fort, d'autant qu'il faudra peut-être penser à des recrutements externes.

En effet, j'en profite pour souligner qu'un amendement tend à permettre d'élargir le recrutement des magistrats, parce que nous en avons beaucoup besoin en ce moment. Trois d'entre vous ont d'ailleurs évoqué le recrutement au sein d'autres professions, les professeurs de droit par exemple, mais pas seulement.

Ce texte permettra de recruter plus facilement, de rendre plus attractif le changement de carrière. Il est néanmoins indéniable que beaucoup de personnes qui pourraient être concernées n'ont pas forcément intérêt à choisir la carrière de la magistrature. Il faudra donc que l'on revoie la question.

Monsieur Pandraud a dit en substance : indépendants mais fonctionnaires. J'ai bien noté ces mots car le sujet demande un inventaire sérieux et réel. Indépendance, oui ! Obligation de réserve, attitude de fonctionnaire, oui aussi ! Mais tout cela est lié à un texte qui n'a pas été voté.

M. Hage l'a d'ailleurs rappelé en filigrane. Il a également évoqué le problème des jeunes, l'École nationale de la magistrature et la nécessité de l'ouvrir à d'autres, mais aussi celle du vote proportionnel. Il est vrai que c'est la seule chose que nous puissions faire.

A ce propos, j'ai envie de dire à la fois à M. Rudy Salles et à M. Goasguen : « Allons tous à Versailles ! »

Selon eux, le projet proposé n'était pas bon, mais, membre du Gouvernement, j'ai suivi les débats sur ce sujet. Or ce texte a été voté presque à l'unanimité par les deux assemblées. Si ce n'était pas un bon projet, il ne fallait pas le voter ou bien il fallait l'amender davantage. Je

suis donc d'accord avec ceux qui demandent que l'on aille à Versailles. Si cela avait été fait, nous aurions pu avoir un meilleur texte aujourd'hui.

M. Claude Goasguen. J'ai voté contre !

Mme la garde des sceaux. Vous avez eu tort ! (*Sourires.*)

M. Claude Goasguen. Non ! La preuve, c'est qu'il n'est pas passé !

Mme la garde des sceaux. Il faudrait que, très vite et tous ensemble, nous redemandions ce congrès qui nous permettait d'aller plus loin sur le statut de la magistrature et de lier effectivement, monsieur Pandraud, l'indépendance et la responsabilité, mais aussi de traiter du rôle du CSM.

Je réponds rapidement à M. Rudy Salles, parce qu'il est parti – il avait sûrement un problème de train ou d'avion – dont l'intervention a anticipé sur tout le débat des amendements. Il est d'ailleurs allé un peu loin par rapport aux autres membres de l'opposition, c'est-à-dire M. Coasguen et M. Pandraud. Il a notamment prétendu que rien n'était fait ni en faveur du secteur pénitentiaire, ni pour les tribunaux de commerce, que nous n'avions aucune ambition et que nous ne proposons aucune réforme réelle. En clair, nous ne ferions rien !

Je tiens donc à lui rappeler que le nombre des détenus à tout de même été ramené de 58 000 en 1997 à 46 000 aujourd'hui, et que les chiffres de la détention provisoire ont également baissé. Je regrette qu'il ne soit pas resté pour en débattre, mais je comprends aussi ses contraintes de transport.

M. Jean-Pierre Michel a également traité de la dissociation entre grade et fonction. J'ai déjà répondu sur ce sujet en insistant sur les inconvénients constatés.

Je partage ses propos relatifs aux médias. J'ai volontairement évité de commenter le commentaire en cause parce que si la garde des sceaux se met à commenter les commentaires des commentateurs, nous n'allons plus en sortir et l'ambiance sera de moins en moins sereine. Je suis en tout cas persuadée que le secret doit être respecté. Il s'agit d'une notion de droit et pas seulement de fait.

En revanche, pour agir, il faut avoir des preuves. Or vous savez très bien que cela n'est pas aussi simple. Comment savoir, par exemple, qui a prévenu d'une perquisition ?

En tout cas, il est évident que cela crée une mauvaise ambiance, qui n'est bonne pour personne et porte un discrédit sur la justice, qui n'a pas besoin de cela.

Monsieur Goasguen, vous avez vous-même souligné que j'allais vous répondre que vous auriez dû penser avant au déficit structurel. Eh bien oui, je vous le dis ! Vous auriez dû penser avant au déficit structurel. Cela étant je partage tout à fait votre analyse sur la société d'équilibre. En effet, dans cette société où le contrat est de plus en plus présent, la justice a besoin d'un Etat qui dispose de tous les moyens nécessaires pour exercer ses fonctions régaliennes. En la matière, vous avez raison, j'aurai certainement le soutien de toute l'Assemblée lorsque je demanderai, à la suite d'Elisabeth Guigou, que les budgets de la justice continuent à augmenter. C'est déjà une bonne nouvelle aujourd'hui.

Pour ce qui est des magistrats, je pense que ce n'est pas seulement une question de rémunération, même si nous avons un certain retard en la matière. A cet égard, j'ai relevé avec satisfaction que les magistrats parlent de confort de travail, de multiplication des postes et pas for-

cément d'augmentation de salaire, ce qui correspond à une juste appréciation de la fonction publique. Cela transparaît également quand nous discutons avec eux de l'aménagement du temps de travail.

Quant à la mobilité dont vous avez également parlé, je répète qu'elle se gère. Une spécialisation trop stricte qui interdirait toute la mobilité serait dangereuse.

Je n'en dirai pas davantage sur ce sujet, mais je ne vous suis pas tout à fait dans votre analyse.

Tous les orateurs ont parlé du CSM, sujet sur lequel je ne reviens pas car l'essentiel a été dit, notamment à propos du congrès par Alain Vidalies qui a ainsi répondu aux députés de l'opposition. Je le remercie d'ailleurs d'avoir remis les pendules à l'heure. Il était bon de le faire, même avec une certaine fermeté.

L'un des points principaux de l'intervention de M. Vidalies, que je tiens à rappeler, a été de souligner que 345 des 600 magistrats effectivement arrivés en poste aujourd'hui - sur les 729 prévus - seront affectés à la mise en œuvre de la loi sur la présomption d'innocence, les autres devant permettre de réduire le déficit structurel du nombre de postes. Il a bien fait de le rappeler.

Le service public de la justice dans son ensemble a eu la chance de bénéficier d'un budget en augmentation de 17,8 % grâce à la pugnacité d'Elisabeth Guigou. Les 4 481 emplois créés dans ce secteur faciliteront l'amélioration de la situation. Je ne comprends donc pas pourquoi les propos tenus au cours des audiences solennelles ont été plus durs que l'année dernière. Plus le nombre de postes créés est élevé, plus on se plaint. Cela est difficile à admettre, à moins que cela ne traduise le fait que certains regrettent la loi sur la présomption d'innocence, ce qui serait dommage pour l'avenir de notre démocratie. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

Discussion des articles

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

Articles 1^{er} et 2

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

CHAPITRE I^{er}

Dispositions relatives à la carrière et à la mobilité des magistrats

« Art. 1^{er} - L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi modifié :

« I. - Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Nul magistrat ne peut être promu au premier grade dans la juridiction où il est affecté depuis plus de cinq années, à l'exception de la Cour de cassation.

« II. - Aux troisième et quatrième alinéas, les mots : "et, au sein du premier grade, de chaque groupe" sont supprimés.

« III. - Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Nul magistrat ne peut être nommé dans un emploi correspondant aux fonctions de président de tribunal de grande instance ou de tribunal de première instance et à

celles de procureur de la République dans la juridiction où il est affecté. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable au magistrat qui remplit l'une de ces fonctions lorsque l'emploi correspondant est élevé au niveau hiérarchique supérieur. »

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. - L'article 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :

« I. - Le 3^o est ainsi rédigé :

« 3^o Les présidents de chambre des cours d'appel et les avocats généraux près lesdites cours ; »

« II. - Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe, en fonction de l'importance de l'activité juridictionnelle, des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et de la population du ressort, la liste des emplois de président et de premier vice-président de tribunal de grande instance, ainsi que des emplois de procureur de la République et de procureur de la République adjoint, qui sont placés hors hiérarchie. »

« III. - Les 4^o et 5^o sont abrogés à compter de la date de publication du décret en Conseil d'Etat prévu au II. » - *(Adopté.)*

Article 2 bis

M. le président. « Art. 2 bis - Après l'article 28-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 28-2 ainsi rédigé :

« Art. 28-2. - Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 26, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2 bis »

La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme la garde des sceaux. Si vous le permettez, monsieur le président, je présenterai en même temps les amendements de suppression des articles 2 bis, 2 ter et 2 quater.

M. le président. Je vous en prie.

Mme la garde des sceaux. Les articles 2 bis, 2 ter et 2 quater du projet, issus d'amendements de la commission des lois du Sénat, instituent une limitation à sept ans de la durée d'exercice des fonctions de chef de cour d'appel et de chef de tribunal de grande instance. Ces dispositions, dans la rédaction adoptée par le Sénat, sont manifestement inconstitutionnelles, puisqu'elles ne prévoient, pour les magistrats concernés, aucune garantie quant à leur affectation à l'issue de la période maximale d'exercice de leurs fonctions. D'où les amendements de suppression du Gouvernement.

Les amendements nos 1, 2 et 3 de la commission des lois de l'Assemblée nationale tendent à compléter ces articles, afin d'accompagner cette limitation de garanties statutaires suffisantes. Néanmoins, ces améliorations sensibles ne satisfont pas aux exigences de la Constitution.

Sur le principe lui-même, le Gouvernement partage le souhait d'un renouvellement suffisant des expériences à la tête des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. C'est pourquoi l'avant-projet de loi organique éla-

boré en novembre 1999 prévoyait des dispositions de ce type. Cependant, dans l'esprit du Gouvernement, cette limitation de la durée des fonctions ne peut se concevoir sans que soit préalablement renforcées les garanties statutaires d'indépendance des magistrats, en particulier ceux du parquet. Tel était l'objet du projet de loi constitutionnel relatif au CSM, adopté en termes conformes par les deux assemblées, mais, à ce jour, non ratifié par le congrès.

Il faut rappeler que ce projet prévoyait que toute nomination de magistrat du siège ou du parquet, y compris les procureurs généraux, serait désormais soumise à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Tel n'est pas le cas aujourd'hui puisque les procureurs généraux demeurent nommés en conseil des ministres.

Dans le dispositif proposé, leur nomination concomitante à un poste hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation serait, dans le même temps, soumise à un avis du Conseil supérieur de la magistrature. Cette dualité de l'autorité intervenant concurremment avec leurs propres prérogatives dans le processus de nomination viderait de toute portée l'avis du Conseil supérieur de la magistrature prévue par l'article 65 de la Constitution. Ainsi un obstacle constitutionnel à la limitation de la durée des fonctions se dresse pour les procureurs généraux. Par ailleurs, il n'est pas concevable de créer une dissymétrie à la tête des cours d'appel en appliquant cette limitation au seul premier président. Il n'est pas davantage envisageable de limiter cette mesure aux juridictions du premier degré.

C'est la raison pour laquelle je souhaite le retrait des amendements de la commission et le vote des amendements de suppression présentés par le Gouvernement. Sinon, chacun sait ce qu'il adviendra de cette partie du texte.

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, pour donner l'avis de la commission sur les amendements de suppression du Gouvernement.

M. Jacques Floch, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République. La commission ne les a pas examinés, mais elle a proposé des amendements sur les articles dont la suppression est demandée. Il faudrait donc d'abord supprimer les rédactions du Sénat pour les remplacer par les amendements de la commission. Je suis d'accord, madame la garde des sceaux, pour que notre assemblée vous suive et supprime le contenu des articles adoptés par le Sénat. En revanche, je vous demande d'accepter les amendements de la commission sur ces articles.

A ce propos, je ne suis pas certain que votre argument selon lequel nos propositions seraient inconstitutionnelles, ce qui risquerait de les faire annuler donc de les rendre inapplicables, soit fondé. En effet, la commission a, justement, pris grand soin de proposer des solutions permettant aux magistrats obligés de quitter un poste de retrouver une place dans la hiérarchie judiciaire. Nous estimons que nous leur offrons ainsi une garantie suffisante.

A ce propos, j'avais d'abord pris soin, peut-être avec un peu trop d'habileté, de reprendre le texte initialement élaboré par la chancellerie, en me disant que, puisqu'il venait d'elle, il était constitutionnel, car elle nous a habitué à présenter de bons textes.

Voilà pourquoi je demande à l'Assemblée d'accepter, dans un premier temps, les amendements proposés par le Gouvernement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, si vous continuez dans cette voie, vous vous en repentirez tout à l'heure, car les amendements de la commission tomberaient si les articles étaient supprimés.

M. Jacques Floch, rapporteur. Non, puisque nous proposons d'en changer le contenu.

M. le président. Non, vous n'auriez plus de base de discussion.

Il serait préférable soit que le Gouvernement retire ses amendements de suppression, ce qui permettrait d'en venir à ceux de la commission, soit que vous le fassiez battre en faisant rejeter ses amendements.

M. Jacques Floch, rapporteur. D'accord, si le Gouvernement ne retirait pas ses amendements, je demanderais à l'Assemblée de les repousser.

M. le président. Madame la garde des sceaux, retirez-vous les amendements du Gouvernement ?

Mme le garde des sceaux. Non, pour des raisons évidentes.

J'indique d'ailleurs à Jacques Floch que le texte qu'il a évoqué avait été déposé dans un contexte différent : il s'agissait d'aller au bout d'une réforme, mais celle-ci n'a pas été engagée. Le problème constitutionnel se pose justement parce qu'il manque le contexte général.

M. Claude Goasguen. Devant cet hémicycle, on ne parle pas du Conseil constitutionnel ! *(Sourires.)*

M. le président. Monsieur Goasguen, s'il vous plaît, les choses sont assez compliquées !

Si je comprends bien, le Gouvernement et la commission ne sont pas d'accord ?

M. Jacques Floch, rapporteur. Tout à fait ! Je demande donc le rejet des amendements de suppression du Gouvernement !

M. le président. Je préfère que les choses soient claires. Je mets aux voix l'amendement n° 26.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 28-2 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 :

« Art. 28-2. – Les fonctions de président et de procureur de la République d'un tribunal de grande instance ou de première instance du premier grade sont exercées respectivement par un conseiller ou un substitut du procureur général de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé ce tribunal, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'article 28.

« Par dérogation à l'alinéa précédent, les fonctions de président et de procureur de la République d'un tribunal de première instance situé dans le ressort d'un tribunal supérieur d'appel sont exercées respectivement par un magistrat du siège ou un magistrat du parquet du premier grade du tribunal de grande instance de Paris.

« Les fonctions de président et de procureur de la République d'un tribunal supérieur d'appel sont exercées respectivement par un conseiller ou un substitut du procureur général de la cour d'appel de Paris.

« S'il n'occupe pas déjà cet emploi, lors de sa désignation en qualité de président ou de procureur de la République d'un tribunal de grande instance, d'un tribunal de première instance ou d'un tribunal

supérieur d'appel conformément aux alinéas précédents, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi de conseiller ou de substitut général de la cour d'appel, ou à un emploi du premier grade du tribunal de grande instance de Paris. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la cour d'appel ou du tribunal de grande instance. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.

« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance ou d'un même tribunal supérieur d'appel. A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le magistrat est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la cour d'appel ou du tribunal de grande instance les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur demande ou en application de l'article 45. »

Puis-je considérer que la commission l'a déjà défendu, monsieur le rapporteur ?

M. Jacques Floch, *rapporteur*. Tout à fait !

M. le président. Et que le Gouvernement a donné son avis ?

Mme la garde des sceaux. J'ai répondu par avance : le Gouvernement est contre.

M. Claude Goasguen. Y aurait-il des divisions ?

M. le président. Il ne m'appartient pas d'en juger, monsieur Goasguen.

Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2 *bis*, modifié par l'amendement n° 1 rectifié.

(L'article 2 bis, ainsi modifié est adopté.)

Article 2 *ter*

M. le président. « Art. 2 *ter*. – Après l'article 28-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 28-3 ainsi rédigé :

« Art. 28-3. – Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de juge d'instruction, de juge des enfants, de juge de l'application des peines ou de juge chargé du service d'un tribunal d'instance dans un même tribunal de grande instance ou de première instance. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 27, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2 *ter*. »

Le Gouvernement a déjà défendu cet amendement et la commission a émis un avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 *ter* :

« L'article 37 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

« La fonction de premier président de cour d'appel est exercée par un magistrat hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'alinéa précédent.

« S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation en qualité de premier président conformément à l'alinéa précédent, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation. En ce cas, les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 ne sont pas applicables. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la Cour de cassation. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.

« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de premier président d'une même cour d'appel.

« Six mois au moins avant l'expiration de cette période, le premier président peut solliciter sa nomination en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires. Cette nomination est alors de droit au terme des sept années d'exercice de ses fonctions.

« A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le premier président est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45. »

La commission a par avance défendu cet amendement ; j'imagine que l'avis du Gouvernement est défavorable...

Mme la garde des sceaux. En effet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 2 *ter*.

Article 2 *quater*

M. le président. « Art. 2 *quater*. – Après l'article 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 38-1 ainsi rédigé :

« Art. 38-1. – Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de premier président ou de procureur général d'une même cour d'appel. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 28, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2 *quater*. »

Le Gouvernement a déjà défendu cet amendement et la commission a émis un avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Floch a présenté un amendement, n° 3 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 *quater* :

« Après l'article 38 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, sont insérés deux articles ainsi rédigés :

« Art. 38-1. – La fonction de procureur général près une cour d'appel est exercée par un magistrat hors hiérarchie du parquet de la Cour de cassation, désigné à cet effet dans les formes prévues à l'article précédent.

« S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation en qualité de procureur général conformément à l'alinéa précédent, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi hors hiérarchie de la Cour de cassation. En ce cas, les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 ne sont pas applicables. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la Cour de cassation. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.

« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de procureur général près une même cour d'appel.

« Six mois au moins avant l'expiration de cette période, le procureur général peut solliciter sa nomination en qualité d'inspecteur général adjoint des services judiciaires. Cette nomination est alors de droit au terme des sept années d'exercice de ses fonctions.

« A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le procureur général est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45.

« *Art. 38-2.* – Les fonctions de président et de procureur de la République d'un tribunal de grande instance ou de première instance placé hors hiérarchie sont exercées respectivement par un président de chambre et un avocat général de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé ce tribunal, désigné à cet effet dans les formes prévues aux articles 37 et 38.

« Par dérogation à l'alinéa précédent, les fonctions de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris sont exercées respectivement par un conseiller et un avocat général à la Cour de cassation.

« S'il n'occupe pas déjà cet emploi lors de sa désignation en qualité de président ou de procureur de la République conformément aux premier et deuxième alinéas du présent article, le magistrat est nommé concomitamment à un emploi de président de chambre ou d'avocat général de la cour d'appel, ou à un emploi de conseiller ou d'avocat général à la Cour de cassation. En ce cas, les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 ne sont pas applicables. Cette nomination est prononcée, le cas échéant, en surnombre de l'effectif organique de la juridiction. Ce surnombre est résorbé à la première vacance utile dans cette juridiction.

« Nul ne peut exercer plus de sept années la fonction de président ou de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance.

« A l'expiration de cette période, s'il n'a pas reçu une autre affectation, le magistrat est déchargé de cette fonction par décret du Président de la République et exerce au sein de la cour d'appel ou de la Cour de cassation les fonctions auxquelles il a été initialement nommé. Il en est de même dans le cas où, avant ce terme, il est déchargé de cette fonction sur sa demande ou en application de l'article 45. »

Cet amendement a déjà été soutenu par la commission et le Gouvernement s'est prononcé contre.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 2 *quater*.

Vous voyez, monsieur le rapporteur, on y arrive ! *(Sourires.)*

M. Jacques Floch, rapporteur. J'ai douté de vous, monsieur le président !

M. le président. Je vous en prie, vous êtes pardonné ! *(Sourires.)*

M. Jean-Pierre Michel. Nous avons un président expérimenté !

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Le deuxième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« A l'exception des conseillers référendaires à la Cour de cassation, nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie s'il n'a exercé deux fonctions lorsqu'il était au premier grade. Si ces fonctions présentent un caractère juridictionnel, elles doivent avoir été exercées dans deux juridictions différentes.

« Nul magistrat ne peut être nommé à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation s'il n'est ou n'a été magistrat hors hiérarchie ou si, après avoir exercé les fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation, il n'occupe un autre emploi du premier grade. »

M. le président. L'amendement n° 16 rectifié de M. Marc Dolez n'est pas défendu.

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

Articles 4, 5 et 5 bis

M. le président. « Art. 4. – L'article 24 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est abrogé et les articles 23, 25-1, 25-2, 25-3, 25-4, 27, 28, 28-1, 31, 36, 41-1 et 41-9 de cette ordonnance sont ainsi modifiés :

« I. – A l'article 23, les mots : "du premier groupe" sont supprimés.

« II. – Au premier alinéa de l'article 25-1, les mots : "premier groupe du" sont supprimés.

« III. – Le second alinéa de l'article 25-1 est supprimé.

« IV. – Aux articles 25-2, 25-3 et 25-4, la référence aux articles 22, 23 et 24 est remplacée par la référence aux articles 22 et 23.

« V. – Le premier alinéa de l'article 27 est supprimé.

« VI. – La première phrase du dernier alinéa de l'article 28 est supprimée.

« VII. – Au cinquième alinéa de l'article 28-1 et au sixième alinéa de l'article 31, les mots : "du grade et du groupe de fonctions auxquels" sont remplacés par les mots : "du grade auquel".

« VIII. – Les troisième et quatrième alinéas de l'article 36 sont supprimés.

« IX. – Au deuxième alinéa des articles 41-1 et 41-9, les mots : “premier groupe du” sont supprimés et le mot : “dix” est remplacé par le mot : “sept”.

« X. – Le dernier alinéa de l'article 41-1 et le troisième alinéa de l'article 41-9 sont supprimés. »

Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

« Art. 5. – Les dispositions de l'article 25-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée sont applicables aux personnes intégrées dans la magistrature au titre de l'article 24 de la même ordonnance antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique, ainsi qu'aux magistrats recrutés par concours exceptionnels. » – *(Adopté.)*

« Art. 5 bis – L'article 26 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les années d'activité professionnelle accomplies par les magistrats recrutés par les voies du deuxième et du troisième concours d'accès à l'École nationale de la magistrature ainsi que par ceux recrutés au titre de l'article 18-1 de la présente ordonnance sont prises en compte pour leur classement indiciaire dans leur grade et pour leur avancement. Ces dispositions sont applicables aux magistrats concernés qui ont été nommés dans les dix années qui précèdent la date d'entrée en vigueur de la loi organique n° du relative au statut des magistrats.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. » – *(Adopté.)*

Article 6

M. le président. « Art. 6. – Les dispositions du troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, dans la rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique, ne sont pas applicables aux magistrats qui exercent ou ont exercé les fonctions de président de chambre d'une cour d'appel ou d'avocat général à la date d'entrée en vigueur de cette loi.

« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, dans la rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique, ne sont pas applicables aux magistrats du second groupe du premier grade qui justifient de plus de dix années de services effectifs au premier grade à la date d'entrée en vigueur de cette loi. »

M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 6 par l'alinéa suivant :

« Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique, peuvent également être nommés à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation les magistrats exerçant les fonctions de conseiller ou de substitut général à la cour d'appel de Paris ou de Versailles à la date d'entrée en vigueur de ladite loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Cet amendement, d'ordre rédactionnel, tend à transférer à l'article 6 des dispositions de l'article 13.

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

Mme le garde des sceaux. Favorable.

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

M. le président. Je mets aux voix l'article n° 6, modifié par l'amendement n° 4.

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

Après l'article 6

M. le président. M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« Les dispositions des articles 28-2, 38-1 et 38-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, et les dispositions de l'article 37, dans la rédaction résultant de l'article 2 ter de la présente loi organique, s'appliqueront aux nominations intervenant après la publication de la présente loi organique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Cet amendement tend à préciser le moment à partir duquel s'appliqueront les nouvelles dispositions relatives à la limitation à sept ans de l'exercice de certaines fonctions.

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

Mme la garde des sceaux. Je laisse l'Assemblée faire... N'étant pas d'accord au départ, je ne puis que m'en remettre maintenant à sa sagesse et sa cohérence.

M. le président. De toute manière, vous ne pouvez que la laisser faire ! *(Sourires.)*

Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Floch, rapporteur, MM. Colombat, Dosière, Jean-Pierre Michel et Montebourg ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est complété par les mots : “, à l'exception des activités d'arbitrage”. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Cet amendement, je m'en suis déjà expliqué, vise à interdire toute possibilité pour un magistrat d'obtenir une dérogation afin d'exercer des activités d'arbitrage.

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

Mme la garde des sceaux. C'est une bonne idée. Avis favorable.

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

Articles 7, 8 et 9

M. le président. Je donne lecture de l'article 7 :

CHAPITRE II

Dispositions relatives au régime disciplinaire des magistrats

« Art. 7. – Après le cinquième alinéa (4^e) de l'article 45 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un 4^e bis ainsi rédigé :

« 4^e bis L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum d'un an, avec privation totale ou partielle du traitement ; ».

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

« Art. 8. - Après l'article 50-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est inséré un article 50-2 ainsi rédigé :

« Art. 50-2. - Le Conseil supérieur de la magistrature est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les premiers présidents de cour d'appel ou les présidents de tribunal supérieur d'appel.

« Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires. » - *(Adopté.)*

« Art. 9. - Le premier alinéa de l'article 57 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« L'audience du conseil de discipline est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit au public pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par le conseil de discipline.

« Le conseil de discipline délibère à huit clos.

« La décision, qui doit être motivée, est rendue publiquement. » - *(Adopté.)*

Après l'article 9

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 29 et 21 rectifié.

L'amendement n° 21 rectifié est présenté par M. Floch, rapporteur ; l'amendement n° 29 est présenté par le Gouvernement.

Ces amendements sont ainsi libellés :

« Après l'article 9, insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 63 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Le procureur général près la Cour de cassation est également saisi par la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires que lui adressent les procureurs généraux près les cours d'appel ou les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel.

« Copie des pièces est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut demander une enquête à l'inspection générale des services judiciaires. »

La parole est à M. le rapporteur pour soutenir l'amendement n° 21 rectifié.

M. Jacques Floch, rapporteur. Cet amendement tend à ouvrir également aux procureurs généraux près les cours d'appel la faculté de saisir aux fins de poursuites disciplinaires la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet.

M. le président. Je suppose que la commission ne s'opposera pas à l'amendement n° 29 du Gouvernement, rigoureusement identique, et que le Gouvernement...

Mme la garde des sceaux. Ne peut être que favorable ! *(Sourires.)*

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 29 et 21 rectifié.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 7, ainsi libellé :

« Après l'article 9, insérer l'article suivant :

« L'article 65 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Si le magistrat cité, hors le cas de force majeure, ne comparait pas, il peut être passé outre. L'audience de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature est publique. Toutefois, si la protection de l'ordre public ou de la vie privée l'exige, ou s'il existe des circonstances spéciales de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice, l'accès de la salle d'audience peut être interdit pendant la totalité ou une partie de l'audience, au besoin d'office, par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

« La formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature émet un avis motivé sur la sanction que les faits reprochés lui paraissent entraîner ; cet avis est transmis au garde des sceaux, ministre de la justice. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Cet amendement tend à autoriser la publicité des audiences disciplinaires de la formation compétente du CSM lorsqu'elle émet un avis sur les sanctions applicables aux magistrats du parquet.

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

Mme la garde des sceaux. Favorable.

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

Avant l'article 10

M. le président. Je donne lecture de l'intitulé du chapitre III :

« Chapitre III.

« Dispositions diverses. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 30, ainsi libellé :

« Avant l'article 10, insérer l'article suivant :

« La section I du chapitre II de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée est complétée par un article 21-1 ainsi rédigé :

« Art. 21-1. - Deux concours sont ouverts pour le recrutement de magistrats du second et du premier grade de la hiérarchie judiciaire.

« Les candidats doivent remplir les conditions prévues à l'article 16.

« Ils doivent en outre :

« 1° Pour les candidats aux fonctions du second grade de la hiérarchie judiciaire, être âgés de quarante ans au moins au 1^{er} janvier de l'année d'ouverture du concours, et justifier d'au moins dix ans d'activité professionnelle dans le domaine juridique, administratif, économique ou social, les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ;

« 2° Pour les candidats aux fonctions du premier grade de la hiérarchie judiciaire, être âgés de cinquante ans au moins au 1^{er} janvier de l'année d'ouverture du concours, et justifier d'au moins quinze ans d'activité professionnelle dans le domaine

juridique, administratif, économique ou social, les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.

« Les candidats admis reçoivent une formation à l'École nationale de la magistrature. Ils sont rémunérés pendant cette période, qui comprend des stages accomplis dans les conditions prévues à l'article 19 et au premier alinéa de l'article 20.

« Préalablement à toute activité, ils prêtent serment devant la cour d'appel en ces termes : "Je jure de conserver le secret des actes du parquet, des juridictions d'instruction et de jugement dont j'aurai eu connaissance au cours de mon stage". Ils ne peuvent en aucun cas être relevés de ce serment.

« A l'issue de cette période de formation, ils sont nommés, dans les formes prévues à l'article 28, aux emplois pour lesquels ils ont été recrutés. Les dispositions de l'article 27-1 ne sont pas applicables.

« Les années d'activité professionnelle accomplies par les magistrats recrutés au titre du présent article sont prises en compte pour leur classement indiciaire dans leur grade et pour leur avancement.

« Les dispositions de l'article 25-4 sont applicables aux magistrats recrutés au titre du présent article.

« Le nombre total des postes offerts au concours pour une année déterminée ne peut excéder :

« 1^o Pour les concours de recrutement au second grade de la hiérarchie judiciaire, le quart du nombre total d'auditeurs de justice recrutés au cours de l'année précédente ;

« 2^o Pour les concours de recrutement au premier grade de la hiérarchie judiciaire, le dixième du nombre total de nominations en avancement au premier grade prononcées au cours de l'année précédente.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme la garde des sceaux. Cet amendement répond au souci, que j'ai entendu tout à l'heure, d'assurer la nécessaire ouverture du corps judiciaire et de satisfaire les besoins de recrutement en proposant d'instituer une possibilité permanente de recrutement direct en qualité de magistrat, par voie de concours, de personnes justifiant d'une expérience professionnelle antérieure établie les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Ce recrutement sera ouvert au second et au premier grade de la hiérarchie judiciaire, dans des proportions dont les limites sont fixées par la loi organique, ce qui, conformément à votre préoccupation, en garantit l'attrait.

Cette voie nouvelle, comme vous l'avez demandé, se distingue clairement des deuxième et troisième concours d'accès à l'École nationale de la magistrature, tant par l'exigence de diplôme que par l'âge minimum requis et par la durée de l'activité professionnelle et son caractère qualifiant. Les magistrats recrutés par cette voie bénéficieront, avant leur prise de fonctions en juridiction, d'une formation d'adaptation dispensée par l'École nationale de la magistrature.

L'institution de cette voie complémentaire de recrutement est indispensable pour répondre à l'exigence, que je rappelais tout à l'heure à M. Goasguen, d'une gestion prévisionnelle des emplois et d'une bonne ouverture du corps.

La direction des services judiciaires a commandé à l'INED une étude sur la démographie du corps des magistrats pour mesurer exactement les effets de l'accroissement considérable des départs à la retraite sur la pyramide des âges, essentiellement en 2007 et 2008.

Le recrutement par l'École nationale de la magistrature reste le droit commun.

Je vous propose l'institutionnalisation d'un concours démarqué des concours exceptionnels qui étaient prévus par des lois organiques particulières. Ce concours permettra, en cas de nécessité, d'assurer le remplacement des départs ou de compléter les effectifs dans des délais plus resserrés. Il rendra enfin possible un « lissage » de la pyramide par le recrutement de magistrats dont la moyenne d'âge sera sensiblement plus élevée.

Les conclusions de l'étude commandée à l'INED, qui seront prochainement disponibles, nous aideront à mettre en œuvre ce type de recrutement aux moments les plus utiles. Vous en serez évidemment destinataires.

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

M. Jacques Floch, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement, mais cette ouverture était souhaitée par tous. Cette proposition introduit à mes yeux une avancée très positive dans la loi en permettant enfin d'ouvrir le corps des magistrats à des personnalités non issues de la forme de recrutement « classique ». Ce faisant, le Gouvernement répond à notre préoccupation. Je demande donc à mes collègues de voter cet amendement.

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

M. Jean-Pierre Michel. Je voterai cet amendement, mais je ne suis pas satisfait de la manière dont il nous est présenté sans être passé devant la commission. Le recrutement des magistrats, tous nos collègues y ont insisté dans les divers débats, est une affaire sérieuse.

Il existe déjà trois concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature : un concours « étudiants », un concours « fonctionnaires » et une troisième voie semblable à celle de l'ENA. Je ne suis pas certain que ces concours exceptionnels, mais régularisés tous les ans, n'empiètent pas sur cette troisième voie. Remarquons qu'il existe, par ailleurs, un recrutement direct, sur dossier, non exclusivement réservé aux professions judiciaires, par le biais de la commission d'avancement.

M. Alain Vidalies. Tout à fait.

M. Jean-Pierre Michel. A l'origine, les concours dits « exceptionnels » ne devraient avoir lieu qu'une fois. Voilà qu'on nous annonce qu'il y en aura deux par an, en plus des autres modalités de recrutement. Deux concours cette année, mais encore une fois des concours exceptionnels ! Décidément, les gardes sont marqués par le sceau du destin... (*Sourires.*) La première fois qu'ils viennent devant cette assemblée, c'est pour nous proposer des concours exceptionnels de recrutement de magistrats ! C'est ce qu'avait fait Elisabeth Guigou, à peine entrée en fonction... C'est une très mauvaise méthode.

Croyez-moi, si j'étais dans l'opposition, je demanderais une suspension de séance pour que la commission des lois se réunisse et examine cet amendement.

M. Claude Goasguen. Cela ne va pas tarder !

M. Jean-Pierre Michel. Nous sommes un jeudi après-midi, je ne le ferai pas, mais je crois que ça l'aurait mérité. C'est une très mauvaise méthode, disais-je, que de saisir l'Assemblée avec une telle précipitation, alors que la chancellerie et notamment l'éminente direction des ser-

vices juridiques avaient, je suppose, préparé de longue date ce projet d'amendement. Pour qui nous prend-on ? Pour des machines à entériner des amendements de dernière minute ? Nous ne sommes pas là pour ça, je le dis très clairement.

Mme la présidente. La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme la garde des sceaux. Monsieur Michel, ce système existe en fait depuis longtemps. Elisabeth Guigou l'a effectivement utilisé et elle a bien fait, car c'est ce qui nous permet d'avoir deux cents magistrats de plus aujourd'hui. Or, à ce que j'entends sur tous les bancs, nous en manquerions plutôt, puisque certains postes budgétaires sont encore vacants.

J'ai parlé de gestion prévisionnelle, de prévision démographique, d'une étude qui nous permettra d'ailleurs d'y voir plus clair. Cet amendement ne vise qu'à utiliser une possibilité qui existe déjà sans passer systématiquement devant le Parlement, en nous épargnant une longue procédure. De surcroît, nous répondons à votre souci en ce sens que ces gens recrutés par cette voie iront à l'École de la magistrature et bénéficieront d'une formation. Nous ne cherchons qu'à faire entrer dans le droit un dispositif qui nous obligeait à passer à chaque fois devant le Parlement. Non seulement cela répond à des objectifs que tous ici défendent, mais cela ne pouvait pas être plus simple...

M. le président. La parole est à M. Alain Vidalies.

M. Alain Vidalies. Madame la ministre, l'objectif est partagé, mais la méthode est-elle la bonne ? Je n'en suis pas sûr. A vouloir organiser systématiquement ce genre de concours – je songe au cas des personnes de plus de cinquante ans ayant quinze ans d'ancienneté – vous en venez à vous priver de la possibilité de faire appel à des gens qui, eux, ne seront pas disponibles pour le préparer du jour au lendemain...

M. Claude Goasguen. Bien sûr !

M. Alain Vidalies. ... comme on le ferait à vingt-cinq ans, trente ou trente-cinq ans. La vraie question, c'est celle d'une répartition plus juste entre ces concours exceptionnels et le recrutement direct, notamment pour le premier grade. Si vous ne laissez pas suffisamment de place au recrutement direct, ne risquez-vous pas d'aboutir à l'effet inverse ? En effet, qui est disponible dans cette ancienneté et cet âge-là pour changer subitement de métier ? Je ne suis pas sûr que ce soit ceux qui aient réussi dans leur activité ; je crains que ce ne soit plutôt des gens en situation d'échec ou de disponibilité, qui ont tout le temps de préparer un nouveau concours. Je ne voudrais pas que l'on fasse fausse route. Peut-être conviendrait-il de bien rééquilibrer les choses à cet égard.

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

M. Robert Pandraud. J'allais intervenir dans le même esprit que notre collègue. Ce n'est pas en faisant de la technocratie administrative que l'on arrivera à des résultats concrets et efficaces. Franchement, qui à cet âge et à ce niveau de carrière acceptera, compte tenu de ses charges de famille et autres, d'entrer à l'École nationale de la magistrature ? Trouvez-vous vraiment que ce sera si gratifiant pour lui ? Je crois que c'est une erreur colossale. Vous allez encore traîner des postes budgétaires ouverts et vous aurez les pires difficultés pour les pourvoir. J'ai essayé de vous le dire : est-ce vraiment si compliqué que cela ? A-t-on besoin d'une telle formation pour être magistrat ? Je sais bien qu'on a beaucoup médité des tribunaux de commerce et des prud'hommes, mais ne par-

vient-on pas à trouver par l'élection des magistrats qui font bien leur métier ? Avec un bon jury et une bonne audition, on peut parvenir à de très bons résultats sans être obligé d'avoir suivi des formations particulières.

M. Claude Goasguen. Théoriques !

M. Robert Pandraud. J'ai eu, il y a bien longtemps, dans ma vie professionnelle, à organiser un concours de directeurs de cabinet de préfet. Il y avait un besoin urgent. Tout le monde me disait : cela va être lamentable, ils n'ont pas fait de stage à l'ENA... Aussitôt reçus, les candidats ont été affectés à leurs postes. Vingt ans après, je m'aperçois que les trois quarts sont préfets alors que ceux qui sont sortis en même temps de l'ENA ne le sont pas devenus en même proportion... J'en déduis que le recrutement après un jury et deux heures d'audition était aussi valable que l'organisation d'un concours et d'une formation lourde ! Prenez les attachés nommés administrateurs au choix : ils font quinze jours à l'ENA et se débrouillent très bien. On apprend beaucoup sur le tas. Les apprentissages à un certain âge et les cours *ex cathedra*, ça casse les pieds à tout le monde, aux professeurs comme aux enseignants. (*Sourires*)

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

Mme la garde des sceaux. Revenons à ce dont il s'agit. Il y a déjà eu des concours exceptionnels et c'est strictement encadré – je vous renvoie aux textes. Je suis beaucoup plus optimiste que vous. Les deux derniers concours ont montré que les gens qui se sont présentés étaient de qualité ; du reste, s'il a fallu utiliser le principe d'un concours, c'est qu'il avait plus de candidats que de postes à pourvoir...

Non seulement cela nous assure des recrutements de qualité, mais cela nous permet, rappelons-le, d'avoir une gestion prévisionnelle des effectifs plus souple. Regardez bien les chiffres. L'étude nous aidera à les affiner et peut-être à nous mettre tous d'accord sur la situation réelle de notre magistrature. Mais d'ores et déjà, pour 2007 ou 2008, nous savons que nous aurons du mal à pourvoir les postes vacants. N'oublions pas non plus que ce recrutement est limité à 25 % de la promotion de l'école nationale de la magistrature et à 15 % du premier grade.

Le succès qu'ont remporté les concours demandés par Elisabeth Guigou est plutôt une preuve de l'attrait que suscite la carrière. Mais surtout, donnons-nous les moyens de bien gérer nos effectifs, des outils d'anticipation, faute de quoi nous nous retrouverons dans des difficultés analogues à celles que Daniel Vaillant rencontre aujourd'hui dans la police. La gestion prévisionnelle des effectifs exige une souplesse de recrutement.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Je comprends parfaitement la nécessité d'une gestion prévisionnelle des effectifs, madame la garde des sceaux, mais pas les dispositions que vous proposez... Je partage votre volonté politique, mais je crains que ne vous retrouviez avec des candidats qui ne feront pas forcément les meilleurs magistrats.

On a parlé tout à l'heure de gens en situation d'échec. Là, pour le coup, vous garantissez que ce sont ceux-là qui se présenteront au concours. Pourquoi ? Parce qu'il faut avoir le temps de préparer son concours et d'apprendre les matières fort éloignées de l'intérêt pratique... Vous permettez à l'enseignant de droit que je suis de vous dire que, dans l'exercice juridique, il y a tout de même une

marge entre l'enseignement théorique des facultés ou les cours d'école et ce qui se passe dans la réalité de la pratique du droit !

Pourquoi faire retourner des gens de quarante ou de cinquante ans à un enseignement théorique, où vous vous retrouverez avec seulement ceux qui auront la disponibilité et le temps de le faire, alors que vous avez la possibilité de faire appel à des gens parfaitement au fait de l'exercice judiciaire, soudain tentés par la vocation de magistrat – car c'est encore souvent une vocation et c'est très bien ainsi –. Vos dispositions pénaliseront ceux qui, en l'espace de quelques semaines, seraient capables de passer devant un jury, de devenir magistrat et peut-être ainsi de contribuer au service public général. Non seulement vous vous compliquez la tâche, mais vous interdisez de prendre les meilleurs. Les meilleurs, comme l'a proposé M. Pandraud, il faut les prendre par une procédure d'admission très souple, qui ne bouleversera pas totalement une existence par un stage à Bordeaux de six, neuf ou dix mois. Mais là, vous compliquez les choses.

Mme la garde des sceaux. Non !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30. (*L'amendement est adopté.*)

Article 10

M. le président. « Art. 10. – Dans le dernier alinéa de l'article 40-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "le vingtième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège" sont remplacés par les mots : "le dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège". »

Je suis saisi de deux amendements identiques, n° 8 et 14.

L'amendement n° 8 est présenté par M. Floch, rapporteur, et Mme Catala, l'amendement n° 14 est présenté par Mme Catala.

Ces amendements sont ainsi libellés :

« Rédiger ainsi l'article 10 :

« Le dernier alinéa de l'article 40-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Le nombre des conseillers et des avocats généraux en service extraordinaire ne peut respectivement excéder le dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du siège de la Cour de cassation et le dixième de l'effectif des magistrats hors hiérarchie du parquet de ladite Cour. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Ces amendements ont pour objet d'augmenter le nombre d'avocats généraux en service extraordinaire auprès de la Cour de cassation en s'alignant sur ce qui a été fait pour les conseillers. Certes, peu de personnes sont concernées. Le nombre de recrutements possibles passera de quatre à huit, mais cela suffira par améliorer le fonctionnement de la Cour de cassation.

M. Claude Goasguen. S'il y en a plus, ce n'est pas grave...

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

Mme la garde des sceaux. Favorable.

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

M. Jean-Pierre Michel. Je suis favorable à ces amendements mais je voudrais demander au Gouvernement s'il ne faudrait pas prévoir une modification de la loi orga-

nique pour nommer un premier avocat général en surnombre à la Cour de cassation. Je pense que c'est du domaine de la loi.

J'ai entendu dire qu'on allait nommer un haut magistrat en surnombre, ce qui lui donne d'ailleurs un avancement. C'est assez surprenant alors qu'il a demandé lui-même à être déchargé de ses fonctions !

M. Claude Goasguen. N'en rajoutez pas, monsieur Michel !

M. Jean-Pierre Michel. Pourquoi dès lors lui offrir une promotion ? Il pourrait être nommé simplement avocat général à la Cour de cassation. S'il faut le nommer premier avocat général en surnombre, ne faut-il pas une modification de la loi organique ?

M. Claude Goasguen. Ne réglez pas vos comptes ! (*Sourires.*)

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

Mme la garde des sceaux. Je ne vois pas de quoi parle M. Michel... (*Sourires.*)

Si un tel cas se présente, il n'y aurait pas besoin de modifier la loi. Mais c'est une question étrangère à notre débat.

M. Claude Goasguen. Tout à fait !

M. le président. Je mets aux voix, par un seul vote, les amendements n° 8 et 14.

(*Ces amendements sont adoptés.*)

M. le président. En conséquence, l'article 10 est ainsi rédigé.

Article 11

M. le président. « Art. 11. – I. – L'article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire est ainsi modifié :

« 1° Dans le premier alinéa, les mots : "une demande soulevant" sont supprimés ;

« 2° Le dernier alinéa est supprimé.

« II. – Dans l'article L. 151-3 du même code, après les mots : "sont fixées" sont insérés les mots : ", en ce qui concerne les juridictions autres que pénales,".

« III. – Il est inséré, dans le livre IV du code de procédure pénale, un titre XX ainsi rédigé :

« TITRE XX

« SAISINE POUR AVIS DE LA COUR DE CASSATION

« Art. 706-55. – Les dispositions de l'article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire ne sont pas applicables aux juridictions d'instruction et aux juridictions statuant en matière de détention provisoire ou de contrôle judiciaire, ni aux cours d'assises.

« Art. 706-56. – Lorsque le juge envisage de solliciter l'avis de la Cour de cassation en application de l'article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire, il en avise les parties et le ministère public. Il recueille leurs observations écrites éventuelles dans le délai qu'il fixe, à moins que ces observations n'aient déjà été communiquées.

« Dès réception des observations ou à l'expiration du délai, le juge peut, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation en formu-

lant la question de droit qu'il lui soumet. Il surseoit à statuer jusqu'à la réception de l'avis ou jusqu'à l'expiration du délai mentionné à l'article 706-58.

« Art. 706-57. – La décision sollicitant l'avis est adressée, avec les conclusions et les observations écrites éventuelles, par le greffier de la juridiction au greffe de la Cour de cassation.

« Elle est notifiée, ainsi que la date de transmission du dossier, aux parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Le ministère public auprès de la juridiction est avisé ainsi que le premier président de la cour d'appel et le procureur général lorsque la demande d'avis n'émane pas de la cour.

« Art. 706-58. – La Cour de cassation rend son avis dans les trois mois de la réception du dossier.

« Art. 706-59. – L'affaire est communiquée au procureur général près la Cour de cassation. Celui-ci est informé de la date de séance.

« Art. 706-60. – L'avis peut mentionner qu'il sera publié au *Journal officiel* de la République française.

« Art. 706-61. – L'avis est adressé à la juridiction qui l'a demandé, au ministère public auprès de cette juridiction, au premier président de la cour d'appel et au procureur général lorsque la demande n'émane pas de la cour.

« Il est notifié aux parties par le greffe de la Cour de cassation. »

M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Après le I de l'article 11, insérer le paragraphe suivant :

« I *bis* – L'article L. 151-2 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 151-2. – La formation de la Cour de cassation qui se prononce sur la demande d'avis est présidée par le premier président ou, en cas d'empêchement, par le président de chambre le plus ancien.

« La formation appelée à se prononcer sur une demande d'avis dans une matière autre que pénale, comprend, outre le premier président, les présidents de chambre et deux conseillers désignés par chaque chambre spécialement concernée. En cas d'empêchement de l'un d'eux, il est remplacé par un conseiller désigné par le premier président ou, à défaut de celui-ci, par le président de chambre qui le remplace.

« La formation appelée à se prononcer sur une demande d'avis en matière pénale comprend, outre le premier président, le président de la chambre criminelle, un président de chambre désigné par le premier président, quatre conseillers de la chambre criminelle et deux conseillers, désignés par le premier président, appartenant à une autre chambre. En cas d'empêchement du président de la chambre criminelle, il est remplacé par un conseiller de cette chambre désigné par le premier président ou, à défaut de celui-ci, par le président de chambre qui le remplace.

« La formation ne peut siéger que si tous les membres qui doivent la composer sont présents. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Si vous le voulez bien, monsieur le président, nous pourrions examiner en même temps les amendements n°s 10 corrigé, 22 et 23.

M. le président. M. Floch, rapporteur, a en effet présenté trois amendements, n°s 10 corrigé, 22 et 23.

L'amendement n° 10 corrigé est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le quatrième alinéa du III de l'article 11 :

« Art. 706-55. – Les juridictions pénales, à l'exception des juridictions d'instruction et de la cour d'assises, peuvent solliciter l'avis de la Cour de cassation en application de l'article L. 151-1 du code de l'organisation judiciaire. Toutefois, aucune demande d'avis ne peut être présentée lorsque, dans l'affaire concernée, une personne est placée en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire. »

L'amendement n° 22 est ainsi rédigé :

« I – Dans la dernière phrase du cinquième alinéa du III de l'article 11, substituer aux mots : "leurs observations écrites éventuelles" les mots : "les observations écrites éventuelles des parties et les conclusions du ministère public".

« II – En conséquence, dans la même phrase, après les mots : "ces observations", insérer les mots : "ou conclusions". »

L'amendement n° 23 est ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du sixième alinéa du III de l'article 11, après les mots : "des observations", insérer les mots : "et conclusions". »

Vous avez la parole, monsieur le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Il s'agit tout de même d'un sujet extrêmement important.

M. Claude Goasguen. La chambre des requêtes !

M. Jacques Floch, rapporteur. C'est de nature différente, monsieur Goasguen !

Nous avons une véritable demande de saisine de la Cour de cassation par les magistrats en matière pénale. En matière civile, cela fonctionne bien ; on ne peut se plaindre de la manière dont la Cour de cassation est saisie ; les questions posées sont souvent très pertinentes et les réponses sont de grande qualité.

En matière pénale, il faut faire très attention. Le droit pénal – je l'ai découvert grâce à vous, monsieur Goasguen, ici, dans cette assemblée, et à la commission des lois – et surtout le code de procédure pénale, assurent notre liberté et nous permettent de nous protéger, nous, citoyens.

M. Claude Goasguen. Ai-je dit cela ?

M. Jacques Floch, rapporteur. Il est vrai que je n'ai pas encore tout appris !

M. Alain Vidalies. C'est l'enthousiasme du jeune avocat ! (*Sourires*)

M. Jacques Floch, rapporteur. C'est en tout cas ce que m'avait dit un de nos grands maîtres, M. Foyer, qui savait parler de ces choses.

Lorsque sont apparues ces propositions de saisir la Cour de cassation en matière pénale, j'ai pensé qu'il fallait prendre un certain nombre de précautions. Les amendements qui vous sont soumis sont donc relatifs à la composition de la formation de la Cour de cassation appelée à examiner la demande d'avis, au champ d'application de la procédure de la saisine, à la consultation obligatoire du ministère public, le dernier en tirant les conséquences car on ne peut pas avoir, pour des avis de cette importance, un seul regard. Les amendements constitueront un progrès dans notre droit. Ces quelques

lignes de texte vont contribuer à l'éducation d'un certain nombre de magistrats et permettront à certains de s'assurer qu'ils disent bien le droit.

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

Mme la garde des sceaux. Sur le fond, le Gouvernement est d'accord, mais ces amendements sont étrangers à l'objet du projet de loi organique. C'est pourquoi je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Sur les quatre amendements ?

Mme la garde des sceaux. Oui, monsieur le président.

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

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

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 11, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 11, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 11

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, nos 19 et 18, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 19, présenté par M. Jean-Pierre Michel, est ainsi libellé :

« Après l'article 11, insérer l'article suivant :

« I. - Le deuxième alinéa de l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

« Cette formation déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation. Elle statue lorsque la solution du pourvoi s'impose. Dans le cas contraire, elle renvoie l'examen du pourvoi à l'audience de la chambre. »

« II. - Le dernier alinéa de l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire est complété par une phrase ainsi rédigée : "La formation déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation". »

L'amendement n° 18, présenté par Mme Catala, est ainsi libellé :

« Après l'article 11, insérer l'article suivant :

« I. - Après les mots : " Cette formation ", la fin du deuxième alinéa de l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire est ainsi rédigée :

« "déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation. Elle statue lorsque la solution du pourvoi s'impose". »

« II. - Le dernier alinéa de l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire est complété par une phrase ainsi rédigée : "La formation déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation". »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel, pour soutenir l'amendement n° 19.

M. Jean-Pierre Michel. C'est un amendement très important, à mon avis. Le rapporteur a dit qu'il fallait le repousser, ce qu'a fait d'ailleurs la commission des lois, et renvoyer le problème à une commission.

Je crois qu'il faut adopter cet amendement tout de suite, car toutes les questions ont été traitées, et bien traitées.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit de mieux réguler l'arrivée des pourvois devant la Cour de cassation et de permettre à une formation collégiale de trois magistrats appartenant à la chambre à laquelle les pourvois sont distribués, de déclarer immédiatement irrecevables ou non fondés certains de ceux-ci. C'est une procédure qui a été déjà instituée par une loi de 1987 devant le Conseil d'Etat et elle fonctionne très bien. Elle a été, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, reconnue comme non contraire à la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour européenne de Strasbourg, nouvelle formule, puisque le dernier arrêt date de mars 1999. Elle respecte le principe du contradictoire. Ainsi, les avocats de la défense pourront être appelés à produire des observations écrites devant la formation collégiale. Dès lors que le pourvoi viendra devant la formation, le plaideur pourra demander à bénéficier de l'aide juridictionnelle. On sait déjà, d'ailleurs, qu'à la Cour de cassation, la commission compétente en matière d'aide juridictionnelle la refuse quelquefois parce que les pourvois ne sont manifestement pas fondés. Cela peut être le cas ici. Dans ce cas, l'affaire ne viendra même pas devant la formation des trois magistrats. Si elle y vient, c'est que la commission d'aide juridictionnelle aura accepté le dossier. Donc, la personne qui voudra s'opposer à ce que son pourvoi soit éventuellement rejeté, sans avoir été examiné au fond, pourra bénéficier de l'aide juridictionnelle. Ainsi, toutes les garanties me paraissent réunies.

Cela correspond à une demande très forte du Premier président de la Cour de cassation. M. Floch a fait l'éloge de ses capacités juridiques ; je parlerai plutôt de qualités de management car il me semble avoir l'intention de diriger la Cour de cassation dans le sens d'une meilleure rentabilité. Voilà pourquoi il faut répondre dans les meilleurs délais à sa demande.

C'est la raison pour laquelle je vous incite, mes chers collègues, à adopter cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 18 est-il défendu ?

M. Robert Pandraud. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Jacques Floch, rapporteur. La commission a effectivement repoussé ces amendements mais en se disant qu'un jour ou l'autre il faudrait bien y regarder de plus près. Il s'agit bien, en effet, de la chambre des requêtes dont nous parlait souvent l'ancien président de notre commission des lois, Pierre Mazeaud. Chaque chambre à la Cour de cassation a ses propres moyens de traiter les pourvois. Ce ne sont pas tous les mêmes. Il est vrai que la Cour de cassation souhaite avoir une chambre d'admission, qui donnerait une sorte de préjugement, mais qui servirait aussi à repousser les pourvois abusifs comme elle en rencontre souvent.

Mais un problème se pose pour la chambre sociale, devant laquelle il est possible de présenter un pourvoi sans avocat, et où les parties ne sont pas à égalité. Sans tomber dans l'analyse sommaire, je pense qu'après avoir passé aux prud'hommes, puis en cour d'appel, on a plus

de chances de mieux défendre sa cause en cassation quand on a des moyens financiers, même si l'aide juridictionnelle existe et si un avocat peut être commis d'office. On voit bien qu'il y a des différences de qualité.

Voilà pourquoi je souhaite non pas, selon le mot de Clemenceau, enterrer le problème en créant une commission, mais confier à un groupe de travail au sein de la commission des lois le soin de présenter, dans quelques semaines, une proposition qui permette à tous ceux qui se pourvoient en cassation ou ont à se défendre contre un pourvoi en cassation, de le faire dans des conditions d'équité. Je ne suis pas sûr que ce soit toujours le cas aujourd'hui.

Et, dans quelque temps, nous pourrions envisager sinon la renaissance de la chambre des requêtes, du moins la mise en place d'une commission d'admission.

Mme la présidente. La parole est à Mme la garde des sceaux.

Mme la garde des sceaux. Sur le fond, on ne peut qu'être d'accord avec cette demande. Voilà pourquoi j'avais décidé de m'en remettre à la sagesse de l'Assemblée. Mais je pense qu'il faut suivre le rapporteur dont l'exposé était fort juste.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Je suis favorable à la proposition de M. Jean-Pierre Michel. Le Gouvernement et le rapporteur abusent d'un argument désormais récurrent : les problèmes sociaux et économiques posés par les procédures judiciaires.

Certes, c'est une question importante et je ne veux pas en mésestimer l'ampleur. Cela étant, il vous appartient, madame la garde des sceaux, plutôt que d'empêcher la réforme, de proposer des solutions pour que chacun puisse accéder à la justice. Nous avons fait, à plusieurs reprises, des propositions dans ce sens lors de précédents débats. Incontestablement, il y a, dans notre société, un besoin grandissant de justice, sans tomber d'ailleurs dans une américanisation du droit où l'on irait systématiquement devant les tribunaux. Vous allez être confrontée bientôt à ce problème et il ne sert à rien de reporter constamment les réformes fondamentales de la justice, qui deviennent de plus en plus décalées par rapport à l'Etat social. Il faut envisager le problème de manière positive, c'est-à-dire trouver des solutions.

Vous m'aviez déjà opposé l'argument économique à propos de la procédure contradictoire, qui selon vous était très bien mais qui était faite pour les riches. Vous prétendiez d'ailleurs qu'aux Etats-Unis – ce qui est complètement faux – seuls les riches pouvaient se défendre.

Ces arguments valaient dans les années 60 ou 70, madame la garde des sceaux. Mais si notre société évolue vers la judiciarisation, sans tomber dans les excès de nos amis américains, vous ne pouvez tout de même pas éluder toujours le problème social.

Il faut mettre un frein à ce type d'arguments, c'est la raison pour laquelle je voterai en faveur de la proposition qui nous est faite.

Pour le moment, nous sommes contraints de reconstituer en quelque sorte une chambre des requêtes, parce que vous ne nous fournissez aucune solution. Va-t-on pour autant laisser noyer la Cour de cassation ? Je dis non. Votre argument aboutit à multiplier les inconvénients. Je préfère cette solution transitoire, mais logique.

M. le président. La parole est à M. Alain Vidalies.

M. Alain Vidalies. Au fond, aujourd'hui, le contrôle préalable des pourvois est une procédure qui est réservée aux pauvres.

M. Claude Goasguen. En effet !

M. Alain Vidalies. Lorsqu'il y a une demande d'aide juridictionnelle devant la Cour de cassation, une sorte de commission en examine de sérieux, pour voir si les deniers de l'Etat seront judicieusement utilisés. Donc, cela existe déjà mais ne fonctionne que pour ceux qui demandent l'aide juridictionnelle. Il vaudrait mieux que cela fonctionne pour tout le monde, question d'équité !

Il ne faudrait pas non plus laisser penser que ce contrôle ne pénaliserait que les plus humbles des justiciables.

En matière pénale, tout le monde sait qu'une partie des pourvois n'ont pour seul objectif que de permettre au détenu de rester dans la maison d'arrêt.

M. Claude Goasguen. Absolument !

M. Alain Vidalies. Ces pourvois n'ont aucun fondement réel mais ils permettent à des gens relativement installés dans la délinquance de ne pas devenir des condamnés et donc de rester dans un endroit où ils ont « leurs habitudes ».

En ce qui concerne les affaires prud'homales, le pourvoi en cassation n'a souvent aucun motif, car les entreprises considèrent que cela rentre dans leurs frais généraux et qu'on verra plus tard...

Par conséquent, je ne suis pas sûr que les arguments du rapporteur aillent dans le bon sens ou correspondent à la réalité. Et je dois lui avouer que je m'appête à commettre une petite indiscipline car je suis assez favorable à l'amendement de M. Michel. *(Sourires.)*

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

M. Robert Pandraud. Je crois que je vais voter l'amendement bien que je partage l'opinion du rapporteur. Ce qu'il nous propose, c'est une étude plus approfondie devant la commission des lois. Or, comme nous sommes le 18 janvier 2001, c'est enterrement de première classe qu'il nous propose ! *(Sourires.)* Car on ne pourra jamais inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour pour la faire voter et achever la navette, tant le calendrier parlementaire est surchargé. Mieux vaut tenir que courir et je voterai donc l'amendement.

Il serait bon que l'on s'y rallie car il améliorera plutôt les choses.

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

Mme la garde des sceaux. On retrouve là, monsieur Goasguen, tout le sens du mot contradictoire : il y a un vrai débat contradictoire. Ce que je vous avais dit concernant les procédures américaines ne concernaient pas les débats contradictoires mais la procédure accusatoire.

M. Claude Goasguen. Ne jouez pas sur les mots ! C'est vous qui avez inventé cette distinction !

Mme la garde des sceaux. Pas du tout !

Sur le fond – c'est vrai, la plupart des arguments en faveur de l'amendement sont acceptables. Je pense aussi que le rapporteur de la commission des lois avait adopté une position de sagesse et de rigueur. Voilà pourquoi moi-même j'avais prévu de m'en remettre à la sagesse de votre assemblée mais il m'a semblé ensuite qu'il fallait suivre M. Floch.

Monsieur Goasguen, vous prétendez que nous n'avons pas trouvé de solution pour permettre l'accès de tous au droit et à la justice. Je vous informe que nous avons décidé de réunir la commission Bouchet...

M. Claude Goasguen. C'est bien ce que je dis : vous réunissez une commission !

Mme la garde des sceaux. ... non pas pour en discuter longuement mais pour qu'elle rende, au mois d'avril, un rapport sur l'accès au droit et je me suis engagée, sous l'autorité du Premier ministre et avec ses encouragements, à déboucher sur un texte. Le problème que vous avez posé aujourd'hui ne sera pas pour autant réglé uniquement par un texte réglementaire ou par le futur texte législatif sur l'aide juridictionnelle. Donc, je fournirai les moyens nécessaires.

Sur le fond, je partage le sentiment de M. Michel mais le rapporteur avait raison de dire que c'était un peu rapide et que la question n'avait pas été assez étudiée.

M. Jean-Pierre Michel. Elle est d'accord !

M. Robert Pandraud. Elle se rallie !

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

M. Jacques Floch, rapporteur. Je suis certainement, en effet, l'un des membres de la commission des lois les plus sages...

M. Alain Vidalies. L'un des plus respectables !

M. Jacques Floch, rapporteur. ... et les plus rigoureux (*Sourires.*) Vos arguments montrent que du débat peuvent surgir des apports.

M. Jean-Pierre Michel. Nous sommes en première lecture !

M. Jacques Floch, rapporteur. Mes chers collègues, je vous ai fait une proposition. A vous maintenant de décider !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 18 tombe.

Article 12

M. le président. « Art. 12. – Dans le premier alinéa de l'article 20 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, les mots : « et des cours d'appel » sont remplacés par les mots : « , des cours d'appel ainsi que de la Cour de cassation ».

Je mets aux voix l'article 12.

(*L'article 12 est adopté.*)

M. le président. Je vous demande, mes chers collègues, d'être un peu plus concis, car nous avons d'autres textes à examiner et nous devons impérativement lever la séance à 19 heures 45.

M. Georges Hage. Qui ne sait se borner ne sut jamais parler !

M. le président. Si vous pouviez écouter M. Hage !

Article 13

M. le président. « Art. 13. – Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, dans sa

rédaction résultant de l'article 3 de la présente loi organique, peuvent également être nommés à un emploi hors hiérarchie à la Cour de cassation les magistrats exerçant les fonctions de conseiller ou de substitut général à la cour d'appel de Paris ou de Versailles à la date d'entrée en vigueur de ladite loi. »

M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 13. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Amendement rédactionnel.

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

Mme la garde des sceaux. Favorable.

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

M. le président. En conséquence, l'article 13 est supprimé.

Après l'article 13

M. le président. M. Jean-Pierre Michel a présenté un amendement, n° 25, ainsi libellé :

Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Le première phrase du deuxième alinéa de l'article 137-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :

« Le juge des libertés et de la détention est un magistrat du siège qui, dans les tribunaux de grande instance ayant plus de deux chambres, doit avoir rang de président, de premier vice-président ou de vice-président. »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. A l'occasion des différentes audiences solennelles de rentrée de cette année, je me suis enquis, comme quelques-uns d'entre vous, sans doute, des conditions d'application de la loi sur la présomption d'innocence dont on parlait tant. La très grande majorité des magistrats de province sont absolument favorables à cette loi, qui concourt à un plus grand respect des libertés publiques, mais plusieurs petites difficultés rendent son application difficile, notamment dans les petits tribunaux à une ou deux chambres.

La loi prévoit en effet que le juge des libertés doit avoir au moins rang de président, de premier vice-président ou de vice-président, bref, qu'il soit un juge important. Mais certains tribunaux n'ayant pas de juge-président, lorsque le président est malade ou indisponible, il ne peut y avoir de juge des libertés. D'ailleurs, si c'est le président qui fait office de juge des libertés dans une affaire d'instruction importante, nous savons que lorsqu'elle viendra à l'audience correctionnelle, il ne pourra pas présider l'audience correctionnelle – comme c'est l'habitude dans les petits tribunaux –, mais devra la faire présider par un juge.

Je propose donc de préciser que la condition selon laquelle le juge des libertés doit avoir rang de président, de premier vice-président ou de vice-président n'est applicable que dans les tribunaux de plus de deux chambres. Dans les autres, le président du tribunal doit pouvoir déléguer cette faculté à un juge du siège. Cela permettra, je crois, une meilleure application de la loi et cela rendra

service à la très grande majorité des magistrats qui, dans les petits tribunaux, assument très correctement leur mission.

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

M. Jacques Floch, *rapporteur*. La commission n'a pas examiné cet amendement, qui me paraît être un amendement de confort. Le repyramidage que nous venons d'adopter et la mutualisation vont nous permettre de répondre à la question que se pose Jean-Pierre Michel.

Au moment où la loi sur la présomption d'innocence entre en vigueur, il ne me paraît pas opportun d'en modifier les modalités d'application. Je crois, au contraire, qu'il faut donner toute sa chance à cette grande loi, à laquelle nous tenons.

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

Mme la garde des sceaux. En opérant un repyramidage, nous avons précisément voulu qu'il y ait des présidents partout afin que la loi puisse s'appliquer, monsieur Michel. Puisque vous avez satisfaction avec le repyramidage et la mutualisation, je vous demande de retirer votre amendement. Il n'a plus d'objet, compte tenu de ce que nous faisons dans toutes les juridictions, qui sont d'ailleurs satisfaites d'avoir des vice-présidents.

M. le président. Monsieur Jean-Pierre Michel, retirez-vous votre amendement ?

M. Jean-Pierre Michel. Non, je le maintiens. Ce n'est pas demain qu'il y aura des vice-présidents dans tous les tribunaux !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Floch, rapporteur, MM. Montebourg, Jean-Pierre Michel et les commissaires membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Après l'article 13, insérer le chapitre et l'article suivants :

« CHAPITRE IV

« Dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature

« Art. 13 *bis* I. – Les deux derniers alinéas de l'article 3 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature sont remplacés par six alinéas ainsi rédigés :

« Dans chaque collège, les électeurs procèdent à l'élection à bulletin secret au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel.

« Chaque liste comprend autant de noms de candidats qu'il y a de magistrats à élire pour chaque collège dans le ressort considéré, le nom du candidat d'un sexe donné devant être, sur cette liste, obligatoirement suivi de celui d'un candidat de l'autre sexe dans la limite du nombre de noms qu'elle comporte.

« Les listes qui n'ont pas obtenu cinq pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

« Dans le cas où, pour l'attribution d'un siège, des listes ont le même reste, le siège est attribué à la liste qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages. Si plusieurs de ces listes ont obtenu le même nombre de suffrages, le siège est attribué à l'une d'entre elles par voie de tirage au sort.

« Les candidats élus sont désignés selon l'ordre de présentation de la liste.

« Le mandat des candidats élus a une durée de quatre ans. Toutefois, il prend fin si l'élu cesse d'exercer des fonctions correspondant au collège au titre duquel il a été élu ».

« II. – Les deux premiers alinéas de l'article 4 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature sont remplacés par les alinéas suivants :

« Les magistrats du siège élus en application de l'article 3 élisent en leur sein les deux magistrats du siège appelés à siéger au Conseil supérieur de la magistrature en application du 4° de l'article 1^{er} et le magistrat du siège appelé à y siéger en application du 4° de l'article 2 à bulletin secret au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel.

« Les magistrats du parquet élus en application de l'article 3 élisent en leur sein dans les mêmes conditions les deux magistrats du parquet appelés à siéger au Conseil supérieur de la magistrature en application du 4° de l'article 2 et le magistrat du parquet appelé à y siéger en application du 4° de l'article 1^{er}.

« Chaque liste comprend trois noms de candidats, les deux sexes devant y être représentés.

« Les listes qui n'ont pas obtenu cinq pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

« Dans le cas où, pour l'attribution d'un siège, des listes ont obtenu le même reste, le siège est attribué à la liste qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages. Si plusieurs de ces listes ont obtenu le même nombre de suffrages, le siège est attribué à l'une d'entre elles par voie de tirage au sort.

« La liste ayant droit au plus grand nombre de sièges choisit alternativement au sein de chacune des deux formations les sièges qu'elle souhaite se voir attribuer. Les autres listes exercent ensuite leur choix successivement dans l'ordre décroissant du nombre de sièges auxquels elles peuvent prétendre et dans les mêmes conditions.

« En cas d'égalité du nombre des sièges obtenus, l'ordre des choix est déterminé par le nombre respectif de suffrages obtenus par les listes en présence. En cas d'égalité du nombre des suffrages, l'ordre des choix est déterminé par tirage au sort.

« Les membres élus sont désignés selon l'ordre de présentation de la liste. »

« III. – Le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature est remplacé par les alinéas suivants :

« Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés aux 1° à 3° de l'article 1^{er} ou d'un des

membres visés aux 1^o à 3^o de l'article 2, il est procédé, dans un délai de trois mois et suivant les modalités prévues à ces articles, à une désignation complémentaire.

« Lorsqu'une vacance se produit avant la date normale d'expiration des mandats s'agissant d'un des membres visés au 4^o de l'article 1^{er} ou au 4^o de l'article 2, le magistrat dont le nom figurait, sur la liste de candidats mentionnés à l'article 4, après celui du magistrat dont le siège est devenu vacant est désigné pour achever son mandat. Si cette liste ne comporte plus de nom utile, il est procédé, dans un délai de trois mois, à une désignation complémentaire au scrutin uninominal à un tour à bulletin secret parmi des candidats du même sexe que celui du membre dont le siège est devenu vacant.

« Les dispositions du premier alinéa de l'article 6 ne sont pas applicables aux membres désignés pour achever un mandat après la survenance d'une vacance. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Cet amendement est important, du moins à mes yeux et aux yeux de ceux qui l'ont voté en commission. Il s'agit de l'introduction de la représentation proportionnelle, mais aussi de la parité hommes/femmes, sur les listes pour l'élection des représentants des magistrats au CSM. La représentation des magistrats au sein du Conseil supérieur de la magistrature souffre en effet d'un défaut particulier : elle ne respecte pas la pluralité. Il faut aujourd'hui permettre à tous les magistrats de s'exprimer et d'être représentés au sein de ce conseil.

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

Mme la garde des sceaux. Favorable : c'est juste et cela évitera toute polémique sur le CSM.

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. J'ai formulé des réserves sur cette procédure qui peut, à court terme, paraître satisfaisante mais qui, à moyen terme, freinera sans doute les évolutions du CSM. Je ne voterai ni contre ni pour cet amendement, mais m'abstiendrai, en vous mettant en garde, madame la garde des sceaux, sur les difficultés supplémentaires auxquelles vous allez vraisemblablement vous heurter avec cette réforme. Je crains qu'elle n'aille pas dans le sens que nous souhaitons, sur tous les bancs de cette assemblée, même si elle peut sembler juste dans un premier temps. Elle nous gênera vraisemblablement dans la réorganisation générale du statut de la magistrature et de l'indépendance des magistrats – mais je souhaite me tromper.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

M. Claude Goasguen. Abstention !

M. Pierre Lequiller. Moi aussi !

(L'amendement est adopté.)

M. le président. MM. Jean-Pierre Michel, Sarre, Carasus, Desallangre et Suchod ont présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Au cours de leur carrière, les magistrats ne peuvent recevoir aucune décoration, sauf à titre militaire.

« Les magistrats titulaires de décorations lors de l'entrée en vigueur de la présente loi organique ne seront plus autorisés à les porter dans l'exercice de leurs fonctions. »

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Au cours de ces débats, nous avons beaucoup parlé de l'indépendance de la magistrature. C'est indispensable pour les magistrats du siège. Je n'y suis pas très favorable, dans ces termes-là, pour les magistrats du parquet. Mais tous veulent être totalement indépendants et cet amendement entend les y aider. Il prévoit simplement que les magistrats ne pourront plus recevoir, au cours de leur carrière, de décorations qui viennent du pouvoir exécutif, décorations que, dans bien des cas, ils doivent d'ailleurs demander, puisque, pour recevoir la Légion d'honneur, il faut déposer une demande écrite.

Cette disposition serait conforme à la vieille idée du XVIII^e siècle sur la séparation des pouvoirs, qui reste le socle de notre pratique démocratique. Ainsi, le législatif ne peut recevoir de décoration pendant son mandat, pour qu'il ne soit pas soumis au pouvoir exécutif. La meilleure décoration des parlementaires, c'est la confiance renouvelée dont ils s'honorent de la part de leurs électeurs. De la même manière, les magistrats, lorsqu'ils sont en fonction, ne doivent pas pouvoir recevoir de décoration décernée par le pouvoir exécutif, sauf à titre militaire en cas de conflit. Cela pourrait attenter à leur indépendance. C'est une mesure qui est demandée par de nombreux magistrats. Je ne citerai aucun nom, mais je connais des magistrats de la Cour de cassation qui ont refusé toute décoration ou qui n'en ont pas demandé.

M. Paul Dhaille. Très bien !

M. Jean-Pierre Michel. Si cet amendement est accepté, ceux qui ont déjà reçu des décorations ne pourront plus les porter sur leur robe d'audience lorsque la loi entrera en vigueur. Ainsi, nous assisterons à des audiences solennelles de rentrée qui seront beaucoup plus conformes à l'idée républicaine qu'on peut se faire de la justice.

M. Paul Dhaille. Très bien !

M. Claude Goasguen. C'est joli, sur la robe, une décoration !

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

M. Jacques Floch, rapporteur. Vaste problème ! Nos concitoyens sont attachés aux décorations. Napoléon parlait de breloques.

M. Georges Hage. De hochets !

M. Jacques Floch, rapporteur. Mais sans doute ne faudrait-il pas agiter le ruban rouge ou le ruban bleu sous les yeux de certaines personnes. D'ailleurs, je l'ai dit tout à l'heure – et je ne plaisantais pas –, j'ai eu un tel plaisir à recevoir une décoration que je ne voudrais pas en priver les autres. *(Rires.)*

M. Georges Hage. C'est subjectif !

M. Jacques Floch, rapporteur. On peut, pour parler de l'indépendance des magistrats, invoquer de meilleurs arguments. Ce n'est pas parce qu'on reconnaît les mérites

d'un bon serviteur de la nation et de la République en lui décernant une décoration qu'il cesse aussitôt d'avoir du respect pour lui-même et pour les autres. Je demande donc à mes collègues de ne pas voter la proposition de Jean-Pierre Michel, qui, aujourd'hui, me paraît inopportune.

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

Mme la garde des sceaux. Cette question mérite qu'on élargisse la réflexion à toutes les personnes exerçant des fonctions juridictionnelles, voire à toutes celles exerçant des fonctions d'autorité. Les magistrats prendraient cette mesure pour un geste de défiance à leur égard et je souhaiterais que M. Michel retire son amendement ou qu'il l'étende à tous les fonctionnaires, y compris à ceux des juridictions administratives. Mais, dans ce cas, l'amendement pourrait être très long et occuper plusieurs pages.

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

M. Robert Pandraud. J'ai quelques décorations, que je ne porte jamais. Je les ai d'ailleurs eues à l'ancienneté. *(Sourires.)* Mais je ne voterai pas l'amendement de M. Michel, car je suis persuadé que cette mesure apparaîtrait inutilement vexante à l'égard des magistrats.

Mme la garde des sceaux peut, avec la grande chancellerie et l'Élysée, revoir les conditions d'attribution. Il ne me choquerait pas qu'on pratique, pour les magistrats comme pour l'armée, avec un tableau d'avancement. En pratique, tous auraient la Légion d'honneur ou le Mérite à partir d'un certain âge. Ils seraient contents *(Sourires)*, on ne parlerait plus de favoritisme et le problème de l'indépendance serait réglé. J'ai eu, pendant très longtemps, des arbitrages difficiles à rendre : la police était jalouse de la quantité de Légions d'honneur qui était donnée à la gendarmerie. Il a fallu des années pour que j'arrive à une sensible équivalence. Tout le monde était content.

Les décorations ne sont pas une denrée rare. Il suffit d'aller les acheter chez Arthus. On fait plaisir à sa femme, on fait plaisir à tout le monde et il y a une petite cérémonie. *(Sourires.)*

M. Claude Goasguen. Ça fait marcher le commerce !

M. le président. La parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Je vote l'amendement de M. Michel parce que je rêve de magistrats qui seraient émancipés des vanités de ce monde, qui seraient un peu les prêtres du droit. Il faut rêver, disait un de mes maîtres à penser, j'ai nommé Vladimir Ilitch Oulianov, dit Lénine. *(Rires.)*

M. Robert Pandraud. Les prêtres adorent les décorations, surtout les évêques !

M. le président. Après ce bref rappel historique, je mets au voix l'amendement n° 15.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Floch, rapporteur, a présenté un amendement, n° 24, ainsi rédigé :

« Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Les dispositions de l'article ... de la présente loi organique relatives à l'élection des représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature sont applicables lors du prochain renouvellement des membres du Conseil supérieur de la magistrature. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. C'est un amendement de précision qui porte sur les nouvelles règles de l'élection des représentants au CSM.

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

Mme la garde des sceaux. Favorable.

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

Titre

M. le président. Je donne lecture du titre du projet de loi organique :

« Projet de loi organique relatif au statut des magistrats. »

M. Floch, rapporteur, MM. Jean-Pierre Michel, Montebourg et les commissaires membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« Compléter le titre du projet de loi organique par les mots : "et au Conseil supérieur de la magistrature". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Floch, rapporteur. Comme nous avons beaucoup parlé du CSM, il faut que les mots « Conseil supérieur de la magistrature » apparaissent dans le titre.

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

Mme la garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13. *(L'amendement est adopté.)*

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi organique.

(L'ensemble du projet de loi organique est adopté.)

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures cinquante, est reprise à dix-neuf heures.)

6

CONVENTION INTERNATIONALE DE 1989 SUR L'ASSISTANCE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée, d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion du Gouvernement de la République française à la convention internationale de 1989 sur l'assistance (nos 2174, 2761).

Je rappelle que ce texte fait l'objet d'une procédure d'examen simplifiée dans les conditions prévues à l'article 106 du règlement.

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

Mme Marylise Lebranchu, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Mesdames, messieurs les députés, j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation le projet de loi autoriser l'adhésion de la République française à la convention du 28 avril 1989 portant modification de la convention de 1910 sur l'assistance en mer.

Le régime du sauvetage et de l'assistance en mer est fixé par la convention pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritime du 23 septembre 1910, dite Convention de Bruxelles, modifiée par le protocole du 27 mai 1967.

Cette convention, en raison de son ancienneté, comporte des lacunes dans la mesure où elle donne la priorité au sauvetage de la cargaison, sans prévoir de rémunération équitable pour les sauveteurs qui auraient engagé des dépenses, sans réussir à sauver le navire, mais dont l'intervention aurait eu pour résultat de protéger l'environnement.

Une telle situation ne peut plus être considérée comme satisfaisante dans un monde où l'intensification des échanges commerciaux et l'évolution des techniques de navigation ont entraîné une forte concentration des risques d'accident, qui représente un danger pour les Etats côtiers et pour l'environnement.

Il est donc devenu nécessaire de prévoir que l'assistance puisse s'opérer en utilisant des équipements plus performants, donc plus coûteux, et d'en tenir compte pour le calcul de la rémunération de l'assistance.

En outre, il convient d'inciter les assistants professionnels à agir dans les cas où les chances de sauver des biens en danger sont faibles en leur donnant l'assurance qu'ils obtiendront une indemnité spéciale en cas d'opération destinée à prévenir ou à limiter des dommages à l'environnement, quel que soit le résultat de l'opération d'assistance.

Dans ce but, l'Organisation maritime internationale, incitée à agir à la suite du sinistre de l'*Amoco-Cadiz* en 1978, a négocié en son sein la convention sur l'assistance en mer du 28 avril 1989. Cette convention de droit privé est destinée à encourager les compagnies d'assistance à engager sans délai des opérations, afin de préserver intacts les navires à la dérive, limitant ainsi les risques d'échouage sur les côtes sensibles.

Ce texte complète les règles de la convention de 1910 en élargissant le champ d'application de la notion d'assistance et en précisant les droits et obligations des parties au contrat d'assistance, notamment en matière de protection de l'environnement.

Le nouveau régime vise à assurer une meilleure protection des Etats côtiers et autres victimes en cas de pollution. En effet, il introduit, en son article premier, le dommage à l'environnement et prévoit explicitement le droit d'intervention des Etats côtiers en matière d'assistance, ce qui vient renforcer cette faculté déjà reconnue par l'article 221 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer. C'est précisément ce droit qui a été appliqué dans les cas de l'*Erika* et du *Ievoli Sun*, mais il est préférable qu'il puisse désormais s'exercer dans le cadre de la convention, ce qui lui donnera une meilleure assise juridique.

La convention établit le principe d'une indemnité spéciale due à l'assistant par l'assisté, lorsque l'opération a pour objet de prévenir ou de limiter les dommages à l'environnement. Lorsqu'une telle opération se révèle

positive, cette indemnité est augmentée de 30 % à 100 %, afin de couvrir les dépenses engagées par l'assistant lorsque la rémunération attendue du sauvetage est insuffisante. Elle constitue donc une garantie pour l'assistant.

L'obligation pour les capitaines de navire de prêter assistance à toute personne en danger de disparaître en mer est rappelée et elle n'ouvre pas droit à une rémunération.

Ces avancées juridiques traduisent un début de modernisation du droit du commerce maritime.

Cependant, les dernières catastrophes que la France a subies, avec les naufrages de l'*Erika* en décembre 1999 et du *Ievoli-Sun* en octobre 2000, ont parfaitement démontré que le coût de ces opérations dépassait largement les dispositifs d'indemnisation en vigueur.

En conséquence, la France a lancé un certain nombre de propositions destinées à améliorer la situation internationale, tant sur le plan de la sécurité maritime que sur celui de l'indemnisation des victimes.

Le premier résultat positif de cette démarche a été la décision prise en octobre dernier par le Fonds international d'indemnisation contre les dommages de la pollution, le FIPOL, de porter son plafond d'indemnisation de 1,2 à 1,8 milliard de francs. Pour autant, la France a demandé le relèvement de ce plafond, qu'elle estime notoirement insuffisant. En liaison avec ses partenaires européens, la présidence française a agi avec fermeté tant à l'OMI qu'à Bruxelles pour promouvoir des décisions permettant d'accélérer la destruction des navires monocoques, qui ne répondent plus aux normes modernes de sécurité, et pour rendre plus systématiques les contrôles dans les ports d'escale.

Naturellement, même si ces actions sont menées avec détermination, il faudra un certain temps pour parvenir à des résultats concrets. C'est pour cette raison que la ratification de la convention de 1989 s'avère aujourd'hui utile, dans la mesure où elle renforce les pouvoirs d'intervention de l'Etat côtier envers les navires dangereux et hors d'âge et où elle incite économiquement les sociétés de remorquage à s'équiper de matériel performant et à prendre des risques pour préserver l'environnement, même lorsque la situation périlleuse du navire, la réputation contestable de l'armateur et la faible valeur de la cargaison ne les y inciteraient pas spontanément – on pense en particulier aux engrais.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, les principales observations qu'appelle la convention sur l'assistance en mer, signée à Londres le 28 avril 1989 et qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation, conformément à l'article 53 de la Constitution. Sa ratification permettra de répondre au souci largement exprimé par les élus, les populations et les professionnels de notre pays, qui a tant de côtes et tant de côtes en danger. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Paul Dhaille, *rapporteur de la commission des affaires étrangères*. Monsieur le président, madame la ministre, mesdames, messieurs les députés, *Torrey-Canyon* en 1967, *Amoco-Cadiz* en 1978, *Exxon-Valdes* en 1989, *Erika* en 1999, *Ievoli-Sun* en 2000, autant de noms de navires qui ont défrayé l'actualité quand leurs naufrages respectifs ont provoqué des marées noires ou des pollutions chimiques souillant les côtes et laissant les populations traumatisées par les dégâts causés à l'environnement.

Ces catastrophes sont restées incrites dans nos mémoires parce qu'elles ont touché notre pays ou des pays développés où la presse a largement relaté les faits et relayé les sentiments des citoyens. Mais il y a eu bien d'autres naufrages, beaucoup plus lointains, qui n'ont donné lieu qu'à un entrefilet dans nos journaux.

Après chaque naufrage, les citoyens ont demandé la modification et le renforcement de la législation internationale sur la sécurité maritime et sur la responsabilité des différents intervenants : armateurs, bureaux de contrôle, autorités portuaires ou capitaines de navire. Malheureusement, les choses ont peu changé.

Jusqu'à la convention de Londres de 1989 le sauvetage en mer était régi par la convention de Bruxelles de 1910. Pourtant, entre-temps, le transport maritime a beaucoup évolué, tandis que le transport des hydrocarbures, des produits chimiques dangereux, voire des matières nucléaires, s'est accru dans des proportions considérables, faisant courir des risques de plus en plus élevés aux régions littorales. Les capacités de la flotte mondiale ont crû fortement, puisqu'elles atteignaient plus de 400 millions de tonnes en 1980. Parallèlement, la construction de navires s'est ralentie, entraînant un vieillissement de la flotte : aujourd'hui, l'âge moyen des navires est de plus de quinze ans. Ce vieillissement a des implications importantes pour la sécurité en mer et pour l'environnement.

La France est un des pays les plus exposés aux catastrophes maritimes, puisque la Manche est le point de passage obligé de plus 18 % de la flotte mondiale. Ainsi, le trafic annuel des produits dangereux en Manche s'élève à plus de 275 millions de tonnes dont 15 % d'hydrocarbures.

La convention de Bruxelles de 1910 régissait essentiellement les rapports juridiques et financiers entre le navire en danger et celui qui venait lui porter secours. Cette orientation exclusivement « privatiste » ne correspond plus au risque de pollution et à la responsabilité du monde maritime vis-à-vis des Etats côtiers.

Cette convention définissait aussi la notion d'assistance en mer, qui était auparavant essentiellement coutumière : l'assistance en mer est prêtée à un navire en danger – au sens large – de se perdre. Les plates-formes pétrolières étaient également concernées.

Enfin, la convention prévoyait que le sauvetage des personnes était gratuit, tandis que celui de la cargaison devait donner lieu à une rémunération allant de 2 % à 60 % de sa valeur.

La convention de Londres modifie le champ d'application de la convention de Bruxelles en y incluant les épaves. La France a d'ailleurs émis une réserve sur les biens culturels maritimes à valeur archéologique. Toutefois, la convention de Londres exclut les plates-formes pétrolières, qui sont couvertes par d'autres textes.

Cependant, la principale modification réside dans le fait que la convention de Londres s'efforce de prendre en compte les dangers courus par l'environnement du fait des catastrophes maritimes. Ainsi, elle confère un droit d'intervention à l'Etat côtier et prend en compte l'assistance à la prévention des dommages causés à l'environnement. Une indemnité spéciale est créée pour rémunérer l'assistance à un navire en danger qui aura échoué ou n'aura qu'en partie réussi, mais aura permis de limiter les atteintes à l'environnement ou de préserver celui-ci. La protection de l'environnement devient donc un critère de rémunération d'une opération d'assistance en mer.

On peut aussi souligner que le capitaine du navire en danger peut souscrire un contrat d'assistance sans attendre systématiquement l'accord des propriétaires.

Cependant, ce mécanisme reste largement incitatif. Tous les moyens peuvent être mis en œuvre pour éviter les atteintes à l'environnement, mais ils ne peuvent être imposés par l'Etat côtier concerné. La France a demandé en vain – et c'est ce qui explique d'ailleurs que dix ans se sont écoulés avant que le texte ne soit soumis à la ratification – que l'Etat côtier puisse imposer l'assistance aux navires en danger.

Notre pays a aussi demandé qu'une rémunération spéciale pour la préservation de l'environnement, rémunération distincte de la rémunération normale, soit accordée à ceux qui ont aidé au sauvetage. Le rejet de cette demande par les principaux membres de l'Organisation maritime internationale explique les effets limités de la convention de Londres. Pourtant, une telle disposition aurait été bien utile lors des naufrages de l'*Erika* et du *Ievoli-Sun*.

La convention de Londres a donc un caractère supplétif et reste d'ordre essentiellement privé, excluant l'intervention des Etats côtiers.

La structure même de l'Organisation maritime internationale et le mode de fonctionnement de cette dernière expliquent ce résultat. L'OMI est dominée par de petits Etats qui accueillent les bateaux à pavillon de complaisance. Ainsi, le Panama et le Liberia représentent respectivement 12,4 % et 10,8 % des contributions et des pouvoirs de l'OMI ; ils n'ont d'ailleurs pas signé la convention de Londres. Ces pays défendent le « noble » principe de la liberté des marins libres sur la mer libre, ce qui, en fait, masque les intérêts financiers d'armateurs aidés par certaines sociétés de classification que l'on peut aussi qualifier de complaisance.

Replacer ce processus financier et ses conséquences négatives sur l'environnement dans le mouvement général de la mondialisation ne serait pas très compliqué, mais exigerait davantage de temps que celui nécessaire pour présenter un rapport.

La dernière partie de mon rapport écrit porte sur les efforts consentis par la France pour améliorer les législations existantes dans le transport maritime et pour prévenir la pollution et lutter contre elle. J'appelle votre attention, mes chers collègues, sur l'annexe 2 qui fait le point sur l'action de la France au sein de l'OMI et sur les résultats obtenus par la présidence française de l'Union européenne. Les conclusions du conseil de Nice sont encourageantes et montrent que le Gouvernement a su mener une action déterminée au sein de l'Union européenne pour faire avancer de manière significative le dossier de la sécurité en mer, de la lutte contre les navires poubelles et de la prévention des risques de pollution.

La France a lancé la procédure de codécision pour modifier la directive sur le contrôle par l'Etat du port afin d'obtenir la mise en place d'une autorisation préalable d'accès européen, l'instauration d'un dossier de sécurité et le renforcement du contrôle des navires à risques, en particulier des pétroliers de plus de quinze ans. Une directive harmonisant les procédures d'agrément des sociétés de classification par les Etats, organisant un contrôle d'activité et prévoyant des sanctions spécifiques est aussi à l'étude.

Le conseil européen envisage également la création d'une Agence européenne de sécurité maritime. Il invite les institutions européennes à prendre rapidement des dispositions sur le contrôle des navires par l'Etat du port, ainsi que sur les organismes habilités à inspecter les

navires. Enfin, il incite à contrôler davantage les navires à risque et à améliorer le système de signalement et d'information sur le trafic maritime.

Le 21 décembre 2000, le conseil des ministres des transports a accentué les orientations sur le contrôle des navires par l'État du port et sur celui des sociétés de classification. Il a également incité à la suppression des pétroliers à simple coque.

D'autres mesures ont été proposées par la Commission européenne et actées par le conseil des ministres. Elles concernent la mise en place d'un système d'information sur le trafic maritime, l'établissement d'un fonds d'indemnisation pour les pollutions par des produits pétroliers et l'institution d'une agence européenne pour la sécurité maritime. Il est même envisagé de limiter, voire d'interdire, la navigation en Manche et en mer du Nord en cas de tempête.

La détermination du Gouvernement et l'action menée au sein de l'OMI et de l'Union européenne sont à saluer et doivent être encouragées et poursuivies. Les problèmes du transport maritime ne peuvent être réglés qu'au niveau international. Dans la mesure où la convention de Londres prend en compte la protection de l'environnement, elle marque une avancée significative dans l'organisation du transport maritime. Et même si les relations contractuelles privées continuent à régenter les rapports entre les parties en matière d'assistance, même si les intérêts des États côtiers et des populations sont insuffisamment pris en compte par la convention de Londres, je ne peux qu'engager l'Assemblée à voter le texte qui lui est soumis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe radical, Citoyen et Vert.*)

Discussion générale

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

M. Pierre Lequiller. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, M. Pandraud et M. Rocheloin ne pouvant être présents, ils m'ont demandé de vous signaler que, comme le groupe Démocratie libérale, ceux du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française voteront ce texte, ainsi que celui qui sera examiné après. En quelque sorte, je m'exprimerai au nom des trois groupes de l'opposition.

L'Assemblée nationale est donc saisie du projet de loi autorisant l'adhésion de la France à la convention internationale sur l'assistance en mer.

Jusqu'à présent, l'assistance et le sauvetage en mer étaient régis par une convention ancienne, en date du 23 septembre 1910. Or ce texte paraît désormais inadapté, étant donné la forte évolution qu'a connue le transport maritime ces dernières décennies.

Ce type de transport s'est en effet profondément modifié. Il a crû en volume et la nature des marchandises qu'il transporte – hydrocarbures, produits chimiques, substances polluantes – risque désormais de transformer tout naufrage en catastrophe écologique. Il n'est pas besoin de rappeler les drames provoqués par les naufrages de l'*Amoco Cadiz*, de l'*Erika* ou encore du *Ievoli Sun*. Tout le monde garde ces terribles événements en mémoire.

Un nouveau texte s'imposait donc pour prévenir de telles catastrophes. La convention signée à Londres en 1989 répond à cet objectif.

Par rapport au texte de 1910, elle apporte, selon moi, deux innovations essentielles.

La première réside dans l'octroi d'une indemnité spéciale due au sauveteur lorsque l'assistance que celui-ci a apportée a permis de prévenir ou de limiter de possibles dommages à l'environnement. Il s'agit d'une disposition incitative permettant de compenser l'insuffisance, voire de pallier l'absence de la rémunération tirée de l'assistance lorsque cette dernière n'a pas totalement réussi mais a permis de préserver l'environnement.

La seconde est la réaffirmation d'un droit d'intervention au profit de l'état côtier. Il s'agit d'un rappel essentiel, que l'on aurait sans doute souhaité plus formalisé, car il reconnaît à l'État concerné le droit de donner des instructions en ce qui concerne les opérations menées au large des côtes.

Ces mesures sont sans nul doute positives. Elles font de la protection de l'environnement un critère à part entière pour apprécier la réussite d'une opération d'assistance. Elles reconnaissent également une véritable légitimité à l'état côtier dans la conduite des opérations d'assistance.

Sans pour autant minimiser ces avancées, je crois important de formuler deux remarques.

D'abord, il ne sert à rien de prévoir de mieux rémunérer l'assistance si « l'assisté » n'est pas solvable. Or, trop souvent, les navires qui font naufrage sont des bateaux enregistrés sous pavillon de complaisance, dont le propriétaire est inconnu.

Une réforme de certaines pratiques maritimes dangereuses pour l'environnement et préjudiciables pour la population s'avère donc également nécessaire. C'est dans ce sens que la France doit désormais agir, tant dans le cadre de l'Organisation maritime internationale que dans celui de l'Union européenne.

Ensuite, le dispositif d'indemnisation FIPOL doit être plus efficace et plus rapide. Nombre des victimes ayant eu à subir les conséquences du naufrage de l'*Erika* se sont plaintes à juste titre de la complexité des démarches à entreprendre et des lenteurs du remboursement.

Ces réserves émises, les trois groupes de l'opposition voteront le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur l'assistance.

M. François Loncle, président de la commission des affaires étrangères. Très bien !

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

M. Pierre Brana. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ratifiée par quinze États, la convention internationale sur l'assistance maritime est entrée en vigueur en 1996. Même si ce texte est à certains égards timoré, le groupe socialiste votera cependant le projet de loi autorisant la France à y adhérer.

Amoco Cadiz en 1978, *Erika* en 1999, *Ievoli Sun* l'an dernier : de telles catastrophes nous rappellent les limites de la navigation maritime. Ces limites, ce sont celles qui tiennent aux éléments naturels, aux hommes censés maîtriser la navigation maritime et au système économique. Trop souvent, on joue avec elles, au mépris des marins, des habitants des régions littorales, des citoyens et, bien entendu, de l'environnement.

Ces naufrages ont révélé l'importance des normes définies pour l'assistance et le sauvetage en mer. Ils ont montré la nécessité de les améliorer, de faire pression avec obstination pour s'approcher des conditions permettant d'amenuiser les risques et de prévenir les accidents. Ils ont également montré la nécessité de réveiller les consciences.

En raison de ses quelque 5 000 kilomètres de côtes, notre pays, faut-il le rappeler, est certainement celui qui, en Europe, subit le plus régulièrement les conséquences de naufrages souillant son littoral et mettant en cause une partie de son économie.

Pour cette raison, mais également instruits par d'autres catastrophes, nous avons souhaité que la communauté internationale prenne en compte la nouvelle donne : la croissance spectaculaire du transport maritime fait la part belle au transport des matières dangereuses, en particulier aux hydrocarbures. Nombreux sont les vraquiers, navires-citernes, mais également porte-conteneurs, souvent vieux ou mal entretenus, confiés à des marins plus ou moins chevronnés et généralement exploités, qui naviguent au large de nos côtes et qui fréquentent nos ports.

La puissance publique – nationale ou européenne – tente de mettre de l'ordre. La convention de Londres, certes imparfaite, mais comportant des avancées, y participe.

Je retiens principalement la réaffirmation du droit d'intervention de l'Etat côtier, qui prend en considération l'assistance en mer et la prévention des dommages causés à l'environnement.

Le rapporteur a rappelé les limites de cette convention, les négociations qui ont eu lieu et les positions défendues par notre pays.

Elaboré dans le cadre de la toute puissante Organisation maritime internationale, cet accord souffre de son caractère privé et ne s'applique que si les parties y consentent. Instance spécialisée des Nations unies, l'OMI fonctionne avant tout grâce aux contributions des Etats « de libre immatriculation », c'est-à-dire aux Etats accordant des pavillons de complaisance. Cette organisation est par là même plus soucieuse de défendre des principes traditionnels de liberté dans le domaine maritime que de préserver l'environnement ou de mettre en place des systèmes de prévention ou de contrôle efficaces.

Quelques Etats, dont la France, conscients des progrès à faire en matière de normes internationales de navigation, s'opposent à un bloc qui cherche en fait à protéger les intérêts des marchés. Ce difficile combat se déroule dans le cadre de l'OMI, mais également dans celui de l'Union européenne.

Fin décembre, les ministres des transports des Quinze se sont prononcés en faveur du « paquet Erika 2 ». Celui-ci prévoit notamment un système de suivi et de contrôle des navires, l'interdiction, s'agissant du transport de matières dangereuses, de naviguer en cas de mauvaise météo, la création d'une agence européenne pour la sécurité maritime et d'un fonds de compensation des dommages à l'environnement.

Les ministres ont également adopté des mesures relatives aux sociétés de classification. Leur responsabilité est accrue et l'agrément pourra leur être retiré en cas de faute.

Une deuxième directive concerne les navires entrant dans les ports. Ainsi, 4 400 bateaux dits « à risque » seront inspectés et les plus dangereux seront immobilisés ou interdits des eaux européennes. Il reste que, pour l'élimination progressive des pétroliers à simple coque par exemple, des Etats – Grèce, Portugal, Royaume-Uni, Pays scandinaves – préfèrent attendre que l'OMI se prononce en avril prochain, position qui va à l'encontre de celle préconisée par la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique notamment.

Ces dissensions révèlent la difficulté de parvenir à une réglementation volontariste. Elles ne doivent pas, un peu comme ce texte aujourd'hui qui n'atteint pas tous nos objectifs, nous faire baisser les bras.

Cette convention n'est qu'une étape, mais une étape essentielle.

Mme Marie-Hélène Aubert et M. Paul Dhaille, rapporteur. Très bien !

M. le président. La discussion générale est close.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'adhésion du Gouvernement de la République française à la convention internationale de 1989 sur l'assistance, faite à Londres le 28 avril 1989, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi dans le texte du Sénat.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

7

PROTECTION DES VICTIMES DES CONFLITS ARMÉS INTERNATIONAUX

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion au protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I) (ensemble deux annexes) (n^{os} 2672, 2833).

Je rappelle que ce texte fait l'objet d'une procédure d'examen simplifiée dans les conditions prévues à l'article 106 du règlement.

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

Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames, messieurs, au nom du Gouvernement, j'ai l'honneur de soumettre aujourd'hui au vote de votre assemblée le projet de loi autorisant l'adhésion de la France au protocole I du 8 juin 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949.

Ce texte complexe est le fruit d'une négociation longue, qui s'est déroulée à Genève entre 1974 et 1977 au sein d'une conférence diplomatique spéciale. Plus de 120 Etats ont pris part à ces travaux, qui visaient à compléter, par l'élaboration de deux protocoles additionnels, les quatre conventions de Genève de 1949 qui constituent aujourd'hui l'une des bases principales du droit des conflits armés.

Le protocole I, au-delà de la codification de certains principes de droit humanitaire, introduit de nombreuses dispositions inédites instituant, à certains égards, une

nouvelle réglementation de la conduite des opérations militaires. Le champ d'application du protocole est limité aux conflits armés internationaux. Il existe un autre texte additionnel aux conventions de Genève auquel la France est déjà partie, le protocole II, qui concerne les conflits armés internes.

Le protocole I réaffirme tout d'abord le principe de la protection due aux populations civiles en temps de guerre. Il détermine les conditions d'intervention à cette fin dans les zones de combat ou les territoires occupés.

En vue de rendre cette protection effective, le texte pose un certain nombre de principes tels que le respect et la protection, notamment médicale, des blessés, malades et naufragés, le respect et la protection des organismes civils de protection civile, le devoir d'assistance à la mise en œuvre d'action de secours destinées à satisfaire les besoins essentiels à la survie de la population civile dans les territoires occupés et le respect des restes des personnes décédées. Il institue des principes nouveaux, comme l'extension aux personnels sanitaires civils de protections jusqu'alors dues aux seuls personnels des services de santé militaires.

De l'application du principe de protection générale de la population civile et des personnes civiles découlent des obligations en vertu desquelles sont notamment proscrits des actes ou menaces de violence fondés sur la terreur, les attaques sans discrimination, les opérations de représailles contre la population civile ou les biens civils. C'est en cela que ce texte est porteur d'une ambition particulière, celle de parvenir à une meilleure prise en compte de la sauvegarde des populations civiles dans les conflits à venir.

Dans le même esprit, le texte établit, dans le domaine de la conduite des opérations militaires, un certain nombre de précautions que les belligérants doivent prendre dans les attaques et pour prévenir les effets des attaques.

L'objectif de ces dispositions est, bien entendu, de limiter autant que faire se peut ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler les « dommages collatéraux » dans les opérations militaires. De fait, la France, même si elle n'est pas encore partie à cet instrument, s'est depuis longtemps toujours efforcée de respecter ces principes au cours des opérations militaires auxquelles elle a été amenée à prendre part ces dernières décennies. En ce sens, notre adhésion au protocole I consistera à faire d'un impératif moral une obligation juridique.

Ce texte, en effet, constitue un réel progrès dans la codification des lois et coutumes de la guerre en prévoyant : l'interdiction des armes et méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ; l'interdiction des moyens de guerre conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel ; la protection générale des biens de caractère civil, notamment des biens culturels et à caractère religieux, et de ceux indispensables à la survie de la population civile, à condition qu'ils ne soient pas utilisés à des fins militaires.

Mesdames, messieurs les députés, il serait légitime de poser la question « pourquoi si tard ? », puisque le texte auquel nous nous intéressons aujourd'hui a tout de même plus de vingt-trois ans. En réalité, la position en retrait de la France était avant tout liée au risque que, de notre point de vue, le fait d'être partie à ce texte pouvait faire peser sur la légitimation de la doctrine de la dissuasion nucléaire, qui demeure la nôtre.

L'observation du comportement adopté par les puissances nucléaires face à ce texte permet de les classer en deux catégories de pays : ceux qui, telles l'ex-URSS et la Chine, ont immédiatement ratifié le protocole I sans se poser davantage de questions sur sa compatibilité avec leur doctrine de défense et ceux qui, comme les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, conscients de l'interprétation qui pourrait être faite des dispositions du protocole I et soucieux de demeurer cohérents, sont demeurés en retrait. La plupart des autres pays de l'Alliance atlantique, non détenteurs de l'arme nucléaire, ont pour leur part adhéré en précisant, dans leur interprétation, que les dispositions du texte n'étaient pas censées s'appliquer dans les cas de recours à l'arme nucléaire.

La décision de la France d'adhérer aujourd'hui au protocole I intervient dans le cadre d'un processus de réexamen général de la position de notre pays vis-à-vis des conventions relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire. Les réserves et déclarations interprétatives que la France envisage de faire au moment du dépôt de son instrument d'adhésion au protocole I ont pour objet de répondre aux difficultés techniques soulevées par ce texte. Le précédent de l'adhésion, en 1998, du Royaume-Uni, puissance nucléaire dans une situation comparable à celle de la France, à l'occasion de laquelle aucune objection n'a été émise à l'encontre des réserves et déclarations interprétatives formulées par ce pays, a en particulier contribué à rendre envisageable une adhésion de la France au protocole I.

Telles sont, monsieur le président, madame la rapporteure de la commission des affaires étrangères, mesdames et messieurs les députés, les principales observations qu'appelle le protocole I, qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation en vertu de l'article 53 de la Constitution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à Mme la rapporteure de la commission des affaires étrangères.

Mme Marie-Hélène Aubert, rapporteure de la commission des affaires étrangères. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, le présent projet de loi vise à autoriser l'adhésion de la France au protocole I additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, adopté à Genève le 8 juin 1977.

Signé mais non ratifié par la France, cet instrument est entré en vigueur dès le 7 décembre 1978. A ce jour, 156 États en sont parties : tous les États membres de l'Union européenne, tous les États membres de l'Alliance atlantique, à l'exception – notable – des États-Unis et de la Turquie.

L'absence d'adhésion de la France au protocole I avait déjà fait l'objet, il y a un an, de critiques de la part de la commission des affaires étrangères. Comment, en effet, vouloir être pionnier dans la défense des droits de l'homme, et ne pas adhérer à ce protocole ?

Les critiques formulées par la commission, les ONG, nombre de juristes et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ont été entendues après plus de vingt ans d'atermoiements. Le protocole I renforce la protection des victimes civiles des conflits armés internationaux, en prenant en compte les expériences postérieures à la Seconde Guerre mondiale. Il répond en outre aux problèmes humanitaires que posent les conflits de l'après-guerre froide.

En effet, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la communauté internationale prit conscience de la nécessité de renforcer et d'intégrer au droit humanitaire international la protection des populations civiles en cas de conflits armés. Tirant les leçons de la Shoah, des déportations massives de civils et de l'ampleur des destructions, les quatre conventions de Genève furent élaborées sous l'égide du CICR et adoptées le 12 août 1949.

Vingt-cinq ans plus tard, il fallut tenir compte du contexte nouveau créé par l'évolution des armements, les guerres de libération coloniale, la deuxième guerre du Vietnam et les guerres israélo-arabes. Une fois encore, le droit international humanitaire semblait être en retard d'un conflit.

Les deux protocoles additionnels aux conventions de Genève sont le fruit d'une négociation longue et délicate qui dura trois ans. Deux conceptions du développement du droit humanitaire se sont alors opposées. La première visait à compléter les règles matérielles des conventions, pour en combler les lacunes et les adapter aux progrès techniques, susceptibles d'améliorer le traitement des personnes protégées bénéficiaires. La seconde, plus soucieuse des réalités politiques nées de la décolonisation, réclamait une transformation profonde du droit humanitaire, pour tenir compte de la promotion du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le processus de négociation du protocole I a donc opposé la plupart des pays occidentaux, dont la France, qui tentaient de limiter l'élargissement de la notion de conflit armé international aux pays du tiers monde, qui souhaitaient obtenir une reconnaissance internationale aux guerres de libération nationale. Ces derniers ont, en partie, obtenu gain de cause.

Le protocole I élargit le champ des conflits internationaux en y assimilant les guerres contre la domination coloniale. La guerre entre Etats n'est plus qu'un cas particulier de conflit armé international. La définition de combattant est révisée. L'exigence du port de l'uniforme en toutes circonstances n'est plus imposée pour bénéficier du statut de combattant ou de prisonnier de guerre en cas de capture. En revanche, les mercenaires ne sont pas considérés comme combattants.

Renforçant la protection des victimes des conflits armés internationaux, le protocole I étend l'application des conventions de Genève aux personnels sanitaires civils, aux personnels de protection civils et aux journalistes qui ont droit au port d'un insigne particulier ainsi qu'aux unités et transports civils. Leurs moyens d'identification sont très détaillés et prennent en compte les nouvelles technologies – radio, radar, etc. Les garanties de défense du fonctionnement des services sanitaires en période de conflit sont également accrues.

Le protocole I accroît la protection des victimes civiles par l'édiction de règles de conduite des hostilités plus précises, fondées sur les règles de proportionnalité. Il définit les méthodes de guerre qu'il interdit. Est ainsi prohibée l'utilisation d'armes « propres à causer des maux superflus » ou conçues pour causer des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel, le recours à la perfidie, à la terreur, à la famine, aux attaques sans discrimination.

Le protocole I oblige les parties au conflit à opérer en tout temps une distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens à caractère civil et les objectifs militaires.

Il édicte des mesures de protection des biens essentiels à la survie de la population civile et des règles novatrices et précises relatives aux précautions dans l'attaque visant à épargner les civils et les biens à caractère civil.

Il donne une définition plus exhaustive de la notion d'infraction grave ou de crime de guerre. Ainsi, tous les actes qualifiés d'infractions graves aux conventions de Genève constituent des infractions graves au protocole I s'ils sont commis contre des personnes protégées : personnes au pouvoir d'une partie adverse protégées par les conventions, les blessés, les malades, le personnel sanitaire ou religieux. Les incriminations contenues dans le protocole I se recoupent d'ailleurs avec celles contenues dans le statut de la Cour pénale internationale ratifié par la France, qui a malheureusement décliné la compétence de cette juridiction pour connaître les crimes de guerre pendant sept ans lorsqu'il est allégué qu'il est commis par l'un de ses ressortissants.

En outre, le protocole I instaure un mécanisme de contrôle, la Commission internationale d'établissement des faits. Je dois préciser que cette commission n'a, jusqu'à présent, jamais fonctionné car elle n'a jamais été saisie.

Malgré ces avancées considérables, la France, qui participe activement à l'élaboration du protocole I de 1974 à 1977, a signé l'acte final en indiquant qu'elle ne se considérait pas liée par cet instrument. Sa position n'évolua qu'avec lenteur et réticence, comme le démontrent les dix-huit réserves ou déclarations interprétatives qu'elle se propose de déposer lors de son adhésion.

Le refus d'adhérer de la France fut initialement motivé par son hostilité à l'introduction de règles de conduite des hostilités dans le protocole I et par ses interrogations quant à la compatibilité de cet instrument avec sa doctrine de dissuasion nucléaire.

Bien que les travaux préparatoires aient montré que le protocole I ne concernait que les armes classiques, la France s'est abstenue de suivre ses partenaires sur la voie de la ratification, mais à partir de 1997 la position de la France a commencé d'évoluer. Tous les partenaires de la France avaient adhéré ou s'apprétaient à adhérer au protocole I, notamment le Royaume-Uni qui y adhéra en 1998. La France se trouvait isolée.

En mars 1998, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme, le Premier ministre indiquait que la France adhérerait au protocole I. Cette démarche aurait eu le mérite de la clarté, si, dans le même temps, cette adhésion n'était pas assortie d'un projet de réserves et déclarations interprétatives comportant dix-huit rubriques.

On constate ainsi que certaines déclarations interprétatives reprennent mot pour mot celles déposées lors de la ratification par la France du statut de la Cour pénale internationale. Aucune distinction entre déclarations interprétatives et réserves n'est opérée alors que leur valeur juridique n'est pas identique. La France a systématiquement repris toutes les réserves ou déclarations interprétatives déposées par les Etats lorsqu'elles limitent la portée du protocole I. Pourquoi la France devrait-elle reprendre à son compte les déclarations interprétatives les plus restrictives que les pays membres de l'Alliance atlantique ou de l'Union européenne ont déposées ?

En réalité, la France, qui pourtant se dit pionnière en matière de droit humanitaire, a soigneusement veillé à limiter le risque d'engagement de la responsabilité des militaires français au risque de les priver d'une protection

accrue. Cette position frileuse, pourtant unanimement critiquée lors des débats sur le statut de la Cour pénale internationale, n'a donc pas évolué. Nous le regrettons.

Elle tend notamment à faire primer la sécurité des militaires sur celle des civils. Ainsi le paragraphe 1 de l'article 50 établit, en cas de doute, la présomption du caractère civil des personnes. Or, la rubrique 9 du projet de déclarations interprétatives et réserves permet au commandement, en cas de doute, de donner la priorité à son devoir de préserver sa situation militaire sur la protection des civils.

L'obligation de précautions dans l'attaque, contenue dans l'article 57, en cas de violation grave et délibérée de convention par l'ennemi, semble limitée par la rubrique 11, ce qui est en contradiction avec la lettre, l'esprit du droit humanitaire et, d'ailleurs, les traditions de l'armée française fondées sur le principe de non-réciprocité et de proportionnalité.

De même, la rubrique 16 transforme en obligation de moyens le devoir de s'informer des commandants alors qu'il est dangereux d'affaiblir ce devoir, tant pour eux-mêmes que pour les civils. Par ailleurs, on élargit la notion d'attaque, qui fait en principe référence à une action précise, à l'ensemble d'une attaque, ce qui rend l'application du principe de proportionnalité et de précaution plus aléatoire.

La déclaration 17 semble chercher à limiter l'action de secours aux populations civiles en cas de blocus naval.

Ainsi, la multiplication des réserves ou déclarations interprétatives au protocole I, comme les formulations maladroitement, telle celle de la rubrique 2 qui paraît écarter l'application des conventions de La Haye et donc des principes généraux du droit de la guerre aux armes nucléaires, démontre un certain malaise des autorités françaises à l'égard des progrès du droit humanitaire international. Ce malaise est source d'ambiguïté et contribue à l'isolement de la France dans un domaine où sa société civile a pourtant été un précurseur.

Aussi, si l'adhésion de la France, même avec vingt ans de retard, au protocole I doit naturellement être approuvée, on ne peut que profondément regretter la frilosité dont font preuve les autorités françaises dès qu'il s'agit d'élargir l'application du droit international humanitaire.

Cette réticence, mal comprise tant sur la scène internationale que par l'opinion publique, a été fermement dénoncée par la quasi-totalité des groupes politiques de l'Assemblée nationale lors du débat sur le statut de la CPI. Cette attitude dommageable pourrait conduire à affaiblir la protection des militaires comme des nombreux personnels civils français engagés dans des opérations de maintien de la paix, et risque de jeter la suspicion sur l'action de la France.

Certes, il y a pas de guerre propre, ni de guerre avec zéro mort, ni de risque zéro quand la violence des conflits armés se déchaîne. Mais avant que ceux-ci disparaissent de l'histoire de l'humanité enfin civilisée – ce qui prendra un certain temps –, il est urgent de contribuer au moins à faire en sorte que les populations civiles soient beaucoup mieux protégées aussi bien des engrenages meurtriers que de la puissance destructrice des armes dites modernes.

Discussion générale

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

M. Pierre Brana. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, quand nous est soumis un texte d'une telle importance, relatif à la pro-

tection des victimes des conflits armés internationaux, nous ne pouvons que nous réjouir de le voir enfin aboutir. Le groupe socialiste votera donc l'autorisation d'adhésion à ce protocole additionnel aux conventions de Genève qui traite, rappelons-le, de la souffrance et de la mort de civils exposés à l'usage de la force lors d'hostilités. Il s'agit là d'une avancée dans le respect de la personne humaine et du droit humanitaire en toutes circonstances.

Cela étant, nous ne pouvons que regretter qu'il ait fallu tant de temps, tant d'atermoiements, pour un texte entré en vigueur en décembre 1978. Ce protocole est majeur parce qu'il étend la portée des conventions de Genève et renforce la protection des civils, et parce qu'il définit et élargit la notion d'infraction grave ou de crime de guerre.

Ces incriminations, je l'exposais il y a un an, étaient contenues dans le statut de la Cour pénale internationale. Aujourd'hui ratifiée par la France, la création de la CPI constitue un pas historique. Elle pourra, je l'espère, se concrétiser en 2002, dès que le seuil des soixante ratifications sera atteint. J'ai bon espoir, nous en sommes actuellement à une trentaine.

Ce texte, sur un autre plan, est capital car, avec l'article 47, il donne enfin de façon stricte, par une série de six critères, une définition du mercenaire. La France, sur ce point, ne manifeste pas de réserve ou de déclaration interprétative. Compte tenu des débats autour de l'expansion de ce phénomène, en particulier en Afrique, cette attitude est très positive. Elle ouvre à notre pays la voie à l'adhésion à la convention internationale de 1989 contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires, Convention à laquelle il ne manque plus, à ma connaissance, que deux adhésions pour permettre son entrée en vigueur.

Si ce texte est bienvenu, le nombre très important – dix-huit – de réserves ou de déclarations interprétatives que la France s'appête à déposer avec son adhésion est tout de même regrettable. Si tous les pays en font autant, si chacun interprète à sa façon ou modifie la partition, je crains la cacophonie ou l'inaudibilité du message.

Mme la rapporteure a déjà mis l'accent sur plusieurs rubriques posant effectivement question. Je ferai quant à moi des remarques sur quelques points.

La rubrique 2 tend à préciser que la République française considère que les dispositions du protocole ne visent que les armements classiques, excluant l'arme nucléaire.

Les termes sont précis, mais la référence en fin de paragraphe « à d'autres armes » est pour le moins sibylline. De quelles armes s'agit-il ? Excluons-nous ainsi les armes chimiques, les armements et munitions à l'uranium appauvri ? Le débat ouvert sur l'utilisation de ces armes pendant la guerre du Golfe et le conflit dans les Balkans donne à penser que ce type de réserve, censé ne concerner que notre dissuasion nucléaire, reste discutables en l'état.

Cela me conduit à la rubrique 6, concernant l'article 35 : « Il est interdit d'utiliser des méthodes de guerre conçues pour causer, ou dont on peut attendre qu'elles causeront, des dommages [...] à l'environnement naturel. »

La réserve française se réfère à une « information disponible », mais cela ne peut s'appliquer à des méthodes explicitement désignées comme « conçues pour causer des dommages ».

La rubrique 10, qui renvoie aux articles 52 et 57, pose la délicate question des pertes civiles « acceptables » lors d'attaques militaires et de la « proportionnalité » du nombre des victimes lors d'opérations. Je m'inquiète de l'interprétation de l'« avantage attendu de l'ensemble de l'attaque et non de parties isolées ».

La rubrique 16 concerne, elle aussi, l'article 57. La France y interprète le paragraphe 2 b sur l'obligation d'annulation ou d'interruption d'une attaque lorsqu'il apparaît qu'elle pourrait causer des pertes dans la population civile. La réserve donne à penser que, informé des conséquences, on pourrait l'interrompre selon « des diligences normales ».

J'estime que, si l'attaque est lancée et qu'il faut l'interrompre, tous les moyens, dans l'urgence, doivent être mis en œuvre pour sauver des innocents.

Sous réserve de ces observations, je me félicite que notre pays adhère à ce protocole, qui réaffirme des principes universels et fondamentaux des droits des personnes. (*Applaudissements sur divers bancs.*)

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

M. Pierre Lequiller. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je m'exprimerai au nom des trois groupes de l'opposition, ce qui permettra à notre séance de se terminer dans les délais prévus.

Le protocole qui nous est soumis constitue un complément essentiel aux quatre grandes conventions de Genève, élaborées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Celles-ci avaient déjà marqué, en leur temps, une avancée importante du droit international en renforçant la protection à accorder aux blessés et aux prisonniers de guerre.

Trois décennies plus tard, en 1977, s'ouvrait une négociation longue et difficile, à laquelle plus de cent vingt Etats prirent part, afin de compléter et d'améliorer les conventions initiales.

Le protocole est le résultat de cette conférence diplomatique. Il énonce une série de règles relatives à la conduite des hostilités, aux méthodes de combat et à la protection de la population civile.

Ainsi, la protection prévue par les conventions de Genève se trouve étendue au personnel sanitaire civil, au personnel de protection civile et aux journalistes.

La notion de « conflits armés internationaux » est également élargie : entreront désormais dans cette catégorie les guerres contre la domination coloniale, l'occupation étrangère ou encore les régimes d'apartheid.

Des mesures de précaution sont prévues afin d'épargner, lors des opérations militaires, non seulement la population civile, mais également les biens à caractère civil.

Les attaques sans discrimination, le recours à la terreur, à la famine, contre les civils sont condamnés.

Certes, on peut reprocher au texte plusieurs dispositions très subjectives, et parfois difficiles à transcrire en droit positif. Je pense, notamment, à la prohibition d'armes « propres à causer des maux superflus » ou encore à la condamnation de « tout recours à la perfidie ». Il n'en demeure pas moins que ce protocole témoigne d'une prise de conscience fondamentale. Il infléchit le droit de la guerre dans le sens du droit humanitaire et représente une avancée considérable dans le droit des conflits armés. Nous ne pouvons donc que nous réjouir de la décision de la France d'y adhérer. Celle-ci commençait d'ailleurs à faire figure de mauvais élève alors que tous ses partenaires

européens, y compris la Grande-Bretagne depuis 1998, ainsi que les Etats membres de l'OTAN, à l'exception notable des Etats-Unis et de la Turquie, étaient parties à la convention.

Certes, l'adhésion de la France s'accompagne de réserves et de déclarations interprétatives, mais tel a été le cas pour d'autres Etats, voisins et partenaires, qui sont devenus parties au protocole, comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Les craintes exprimées initialement par la France concernaient les possibles risques d'affaiblissement de sa souveraineté et de son droit de légitime défense en raison de l'encadrement des opérations militaires. Les réserves ont permis d'éviter ces possibles affaiblissements.

Ainsi, la réserve n° 2 écarte du champ d'application du protocole les armes nucléaires. De même, le droit à la légitime défense, tel que défini par la charte des Nations unies, est rappelé.

Même assortie de réserves, l'adhésion au protocole mettra fin à une situation des plus paradoxales, qui voulait que la France, pays engagé en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme, reste à l'écart d'un texte international novateur et quasi universel : cent cinquante-six Etats y ont en effet adhéré à ce jour.

Le groupe Démocratie libérale ainsi que les groupes RPR et UDF, au nom desquels je me suis exprimé, votera donc le projet de loi autorisant l'adhésion au protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux.

M. le président. La discussion générale est close.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'adhésion au protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I) (ensemble deux annexes), signé à Genève le 8 juin 1977, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi dans le texte du Sénat.

(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE ENTRE LA FRANCE ET LE VIETNAM

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention relative à l'entraide judiciaire en matière civile entre la République française et la République socialiste du Vietnam (n°s 2489, 2759).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée la ratification de la convention relative à l'entraide judiciaire en matière civile entre la République française et la République socialiste du Vietnam, signée à Paris le 24 février 1999, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

9

CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES INFRACTIONS DOUANIÈRES

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion de la République française à la convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (ensemble 11 annexes) (n^{os} 2175, 2760).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'adhésion de la République française à la convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (ensemble 11 annexes), faite à Nairobi le 9 juin 1977, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

10

CONVENTION D'ÉTABLISSEMENT ENTRE LA FRANCE ET LE TOGO

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'établissement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise (n^{os} 1317, 2758).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention d'établissement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise, signé à Lomé le 13 juin 1996, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

11

CONVENTION POUR LA PROTECTION DE LA MER MÉDITERRANÉE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adoptée par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation des amendements à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (n^{os} 2419, 2762).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation des amendements à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, adoptés à Barcelone le 10 juin 1995 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

12

PROTOCOLE RELATIF À LA PROTECTION DE LA MER MÉDITERRANÉE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adoptée par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation des amendements au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique (n^{os} 2420, 2762).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation des amendements au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, adoptés à Syracuse le 7 mars 1996 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

13

PROTOCOLE RELATIF À LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE EN MÉDITERRANÉE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (ensemble trois annexes adoptées à Monaco le 24 novembre 1996) (n^{os} 2421, 2762).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée (ensemble trois annexes adoptées à Monaco le 24 novembre 1996), fait à Barcelone le 10 juin 1995 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

14

PROTOCOLE RELATIF À LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION DE LA MER MÉDITERRANÉE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation des amendements au protocole relatif à la préven-

tion de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (n^{os} 2422, 2762).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation des amendements au protocole relatif à la prévention de la pollution en mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs, adoptés à Barcelone le 10 juin 1995 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

15

CONVENTION FISCALE AVEC LA LITUANIE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lituanie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n^{os} 2512, 2830).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lituanie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Paris le 7 juillet 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

16

CONVENTION FISCALE AVEC LA LETTONIE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n^{os} 2513, 2830).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Paris le 14 avril 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

17

CONVENTION FISCALE AVEC L'ESTONIE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Estonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n^{os} 2514, 2830).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Estonie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Paris le 28 octobre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

18

**ACCORD AVEC LE GHANA
SUR L'ENCOURAGEMENT ET LA PROTECTION
RÉCIPROQUES DES INVESTISSEMENTS**

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Ghana sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n^{os} 2679, 2831).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Ghana sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 26 mars 1999, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.
(*L'article unique du projet de loi est adopté.*)

19

CONVENTION FISCALE AVEC L'ARMÉNIE

Discussion, selon la procédure d'examen simplifiée,
d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la

République française et le Gouvernement de la République d'Arménie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n^{os} 2515, 2832).

Je rappelle que la conférence des présidents a décidé que ce texte serait examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

Conformément à l'article 107 du règlement, je vais mettre directement aux voix l'article unique du projet de loi.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Paris le 9 décembre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi est adopté.)

20

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu, le 18 janvier 2001, de M. Jean-François Mattei, un rapport, n^o 2873, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à l'adoption internationale (n^o 2114).

21

DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 18 janvier 2001, de M. le Premier ministre, en application de l'article 3 de la loi n^o 96-1076 du 11 décembre 1996 tendant à assurer une

prise en charge adaptée de l'autisme, un rapport relatif à la prise en charge des personnes atteintes du syndrome autistique et des troubles qui lui sont apparentés et à la création de places en établissement pour celles-ci.

22

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Mardi 23 janvier 2001, à neuf heures, première séance publique :

Questions orales sans débat ;

Fixation de l'ordre du jour.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Eloge funèbre d'André Capet ;

Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi, n^o 2666, relatif aux nouvelles régulations économiques :

M. Eric Besson, rapporteur, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan (rapport n^o 2864).

A vingt et une heures, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures cinquante.)

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

CONVOCATION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 23 janvier 2001**, à *10 heures*, dans les salons de la présidence.

DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président de l'Assemblée nationale informe l'Assemblée que le Conseil constitutionnel a publié au *Journal officiel* du 18 janvier 2001 sa décision sur la loi relative à l'archéologie préventive.

ABONNEMENTS

(TARIFS AU 1^{er} JANVIER 2001)

ÉDITIONS		TARIF abonnement France et outre-mer		FRANCE participation forfaitaire aux frais d'expédition *		ÉTRANGER participation forfaitaire aux frais d'expédition *	
Codes	Titres	Euros	Francs	Euros	Francs	Euros	Francs
DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :							
03	Compte rendu..... 1 an	19,82	130	37,81	248	89,94	590
33	Questions..... 1 an	19,67	129	25,31	166	49,85	327
83	Table compte rendu.....	9,60	63	3,51	23	11,43	75
93	Table questions.....	9,45	62	2,59	17	7,47	49
DÉBATS DU SÉNAT :							
05	Compte rendu..... 1 an	18,14	119	28,97	190	73,63	483
35	Questions..... 1 an	17,99	118	17,53	115	41,47	272
85	Table compte rendu.....	9,60	63	2,90	19	4,57	30
95	Table questions.....	6,10	40	2,44	16	3,96	26
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :							
07	Série ordinaire..... 1 an	198,49	1 302	141,02	925	307,95	2 020
27	Série budgétaire..... 1 an	46,80	307	4,12	27	8,69	57
DOCUMENTS DU SÉNAT :							
09	Un an.....	190,41	1 249	117,54	771	244,99	1 607
<p>Les DÉBATS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DÉBATS du SÉNAT font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DOCUMENTS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 07 : projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances. <p>Les DOCUMENTS DU SÉNAT comprennent les projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions.</p>							
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande							
Tout paiement à la commande facilitera son exécution							
Pour expédition par voie aérienne (outre-mer et l'étranger), paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination (*) Décret n° 2000-1130 du 24 novembre 2000							
DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 STANDARD : 01-40-58-75-00 — RENSEIGNEMENTS : 01-40-58-79-79 — TÉLÉCOPIE : 01-45-79-17-84							

Prix du numéro : **0,69 € - 4,50 F**