

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

(65^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du mardi 22 juin 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Communication hebdomadaire du Gouvernement** (p. 2019).

M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur.

MM. Jean-Pierre Soisson,
Hervé Novelli,
Rémy Auchédé,
Charles Josselin,
Jacques Vernier.

M. le ministre.

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

2. **Révision de la Constitution.** - Discussion d'un projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat (p. 2026).

M. André Fanton, rapporteur de la commission des lois.

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

QUESTION PRÉALABLE (p. 2035)

Question préalable de M. Julia : MM. Didier Julia, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; le rapporteur. - Rejet.

MM. le président, le garde des sceaux.

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

3. **Ordre du jour** (p. 2039).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

COMMUNICATION HEBDOMADAIRE DU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle la communication hebdomadaire du Gouvernement et la réponse des groupes.

La parole est à M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur.

M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, l'ordre du jour appelle un débat sur l'évolution du GATT, accord qui est en quelque sorte la Cendrillon du système multilatéral car, si ses deux sœurs prestigieuses, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, ont été mises en place, l'organisation mondiale du commerce, qui était prévue par la charte de La Havane de 1947, n'a, elle, jamais été mise en œuvre pour la bonne raison que le Congrès des Etats-Unis s'y est toujours opposé. Plus de quarante-cinq ans après, nous en subissons les conséquences.

Du GATT, que peut-on dire ?

La première idée forte, c'est qu'il dure depuis quarante-cinq ans et qu'il a contribué d'une façon décisive à l'essor des échanges mondiaux, d'une part, grâce à l'abaissement des barrières douanières - le commerce international a progressé depuis les années cinquante deux fois plus rapidement que le produit intérieur brut mondial -, d'autre part, grâce à la diffusion d'un modèle libéral dans l'ensemble des pays, et en particulier dans les pays dits en voie de développement.

Les derniers adeptes du développement autonome, avec des champions industriels nationaux à l'abri de barrières dissuasives, le Brésil et l'Inde, ont renoncé, à l'instigation d'ailleurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, à ces stratégies de développement endogènes pour adopter une stratégie asiatique, ce qui n'est pas sans conséquence pour l'Europe puisqu'ils ont engagé des politiques dynamiques, et parfois même agressives, d'exportation vers les marchés les plus solvables et en particulier le marché européen.

Ce qui est au cœur de l'actualité, c'est ce que l'on appelle le « cycle de l'Uruguay », du nom de cette coquette république d'Amérique latine où, à Montevideo, en 1986, a été décidée la relance de la négociation internationale, en intégrant l'ensemble des secteurs qui étaient jusqu'à présent totalement exclus des accords du GATT comme les services, la propriété intellectuelle et l'agriculture.

Ce rendez-vous de l'automne 1986 avait été initié en 1982 à Genève, lieu de résidence de cette organisation internationale, le GATT. Le ministre français du commerce extérieur de l'époque, M. Jobert, confirmé dans sa décision,

quelques années après, en 1985 par Mme Cresson, également ministre du commerce extérieur, avait accepté d'intégrer les subventions à l'agriculture et, d'une façon générale, le commerce des produits agro-alimentaires et agricoles dans le cadre de la généralisation des accords de libre-échange, ce qui était naturellement une brèche considérable dans le seul secteur d'activité qui, dans le cadre du traité de Rome, était protégé par une règle de préférence communautaire, le secteur agricole.

Aujourd'hui, le blocage des négociations résulte apparemment d'une focalisation sur l'agriculture. C'est en effet autour du maintien d'une politique agricole commune reposant sur une préférence communautaire fortement contestée non seulement par les Etats-Unis, mais par l'ensemble des pays dits du groupe de Cairns, c'est-à-dire des pays agricoles, comme le Canada, l'Australie, l'Argentine, la Nouvelle-Zélande, que se sont cristallisés les antagonismes entre la Communauté européenne et un certain nombre de pays exportateurs agricoles mondiaux.

En réalité, si l'excédent agricole français, de plus de 52 milliards en 1992, est avec l'aéronautique et l'aérospatiale notre premier excédent, le commerce mondial des produits agricoles, en particulier des produits sensibles, les céréales, les produits laitiers ou les produits d'élevage, ne représente guère plus de 4 p. 100 du commerce mondial.

A titre de comparaison, et c'est une indication importante puisque, dans le cadre de ce cycle de l'Uruguay, il s'agit de se battre pour obtenir la protection de la propriété intellectuelle, de lutter contre la contrefaçon, toutes choses égales par ailleurs, les produits de contrefaçon représentent environ 5 p. 100 du commerce mondial, soit cent milliards de dollars, l'essentiel étant largement supporté par les signatures et par les griffes françaises qui sont copiées d'une façon professionnelle par tout un ensemble de partenaires, y compris des pays membres du GATT.

Parmi les pays agricoles qui contestent la politique agricole, il y a des pays exportateurs agricoles qui ne subventionnent pas leur agriculture ou qui la subventionnent peu, ce qui est le cas de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Tel n'est pas le cas des Etats-Unis, qui subventionnent très largement leurs exportations agricoles et en particulier leurs exportations céréalières et qui, par ailleurs, dressent des barrières très efficaces pour l'importation de produits agricoles communautaires aux Etats-Unis, notamment les produits laitiers et les viandes. Les subventions américaines sont distribuées habilement puisqu'elles vont directement aux exploitants et non pas aux exportateurs par le jeu de restitutions.

En 1991, à Munich - et cette référence historique, monsieur le président, mérite d'être rappelée (*Murmures sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République*) - le Président de la République française a accepté explicitement le principe d'une réduction des exportations communautaires agricoles subventionnées, donnant ainsi son feu vert à la négociation préalable qui a débouché sur les préaccords de Blair House en novembre 1992.

En réalité, cet affrontement entre la Communauté européenne et les Etats-Unis réduit un certain nombre d'acteurs

majeurs du commerce extérieur à un rôle passif, pour le plus grand bonheur de la plupart d'entre eux.

En effet, les grands déficits de la Communauté européenne et de la France en particulier ne sont pas avec les Etats-Unis d'Amérique, mais bien avec les pays d'Asie en général; au premier rang d'entre eux, le Japon naturellement, mais également la Chine continentale ou des nouveaux pays industriels comme Taïwan, les Philippines et même l'Indonésie.

Nous sommes donc dans une situation internationale paradoxale.

L'essentiel des obstacles à un nouveau souffle dans le commerce international tient à un conflit entre deux grands groupes de pays, l'Europe et les Etats-Unis, qui ont des modes de vie et une société comparables, qui respectent à peu près les mêmes règles sociales, les mêmes règles d'environnement ou de solidarité, et qui s'opposent avec férocité pour le plus grand bonheur de pays dont l'accès au marché reste parfois illusoire, pour des raisons culturelles - c'est le cas du Japon - ou en raison d'interdictions ou de tarifs douaniers prohibitifs, ce qui est le cas d'un certain nombre de nouveaux pays industriels d'Asie.

La France, qui a intérêt au développement des échanges internationaux, puisqu'elle est le quatrième exportateur mondial, le deuxième exportateur de services et qui devrait par exemple obtenir l'ouverture de marchés nouveaux pour ses produits d'assurance ou ses produits financiers, se trouve paralysée par une négociation difficile dans laquelle elle défend légitimement les intérêts de la confection agricole commune européenne face aux Etats-Unis, alors que d'autres pays au développement rapide, au taux de croissance approchant les 10 p. 100 par an, protègent leurs marchés nationaux et ne sont pas concernés par ces négociations sur l'accès au marché.

Nous devons donc redonner à la négociation sur le commerce international un caractère global et refuser de focaliser la discussion sur le seul point sensible des échanges agricoles qui se traduisent en rien la généralité des problèmes du commerce extérieur.

Quels peuvent être les objectifs de notre pays aujourd'hui?

Le premier objectif, c'est naturellement de favoriser la croissance par l'ouverture réciproque des marchés.

Si la France est le quatrième exportateur mondial, c'est parce qu'elle a su, dans des technologies d'avant-garde - télécommunications, industrie spatiale, aéronautique - mais également dans des activités traditionnelles portées à un haut niveau de développement, comme les produits de luxe ou l'agro-alimentaire, conquérir ou maintenir des positions éminentes.

Parce que ces produits ont une dimension internationale, nous ne pouvons les développer que sur un marché international, et je pense à l'Airbus A 340 qui vient de connaître un succès remarquable au dernier Salon du Bourget. Or qui dit clients internationaux, obligation d'exporter, dit également obligation d'importer, d'échanger, tant il est vrai que nos clients ne seront solvables que s'ils sont eux-mêmes exportateurs.

Nous sommes donc dans un cycle d'échanges réciproques obligatoires en raison de la qualité même de nos produits, qui ne sont pas des produits locaux ou régionaux mais des produits de dimension internationale ayant l'ambition légitime de jouer un rôle international.

C'est la raison pour laquelle l'accès au marché, le respect de la propriété industrielle, doivent être assurés pour défendre notre économie et constituent, dans les négociations du cycle de l'Uruguay, une préoccupation majeure.

Le deuxième objectif, c'est, naturellement, de promouvoir l'emploi, ce qui repose sur l'ouverture des marchés, et je prendrai un exemple très clair.

Les nouveaux pays industriels d'Asie commencent à connaître une certaine satisfaction matérielle dans des biens de consommation courants pour lesquels, c'est vrai, notre économie n'est pas la plus compétitive. En revanche, ils ont besoin d'équipements collectifs - énergie, télécommunications, transports, environnement, équipements autoroutiers -, tous secteurs d'activité où la technologie et les capitaux français sont parfaitement aptes à apporter une réponse. J'ajoute avec une certaine fierté que ce sont souvent des entreprises françaises qui peuvent réaliser les structures industrielles leur permettant de se développer, à condition, naturellement, que la compétition soit loyale et que les marchés soient ouverts. Ce n'est, hélas! pas totalement le cas, comme le montre, par exemple, le faible taux de pénétration des grands équipements collectifs européens au Japon.

Par ailleurs, il faut renforcer l'union européenne. Vous me permettrez d'être un petit peu désabusé quand je constate que, dans des batailles difficiles, cette solidarité européenne que nous appelons de nos vœux, alors même qu'on présente notre pays comme y faisant exception, a été apparemment trahie, non pas par notre pays, qui s'exprime fort, mais qui respecte loyalement ses engagements, mais par l'un de nos partenaires, qui a récusé les modestes mesures de rétorsion que la Commission des Communautés européennes avait adressées aux Etats-Unis à propos de la réciprocité pour l'accès aux marchés publics. Je veux parler de l'Allemagne qui négocie, semble-t-il, des accords directs avec les Etats-Unis pour limiter les conséquences des sanctions américaines, l'importation de produits sidérurgiques aux Etats-Unis étant depuis plus d'un an fortement pénalisée par un contentieux ouvert à l'initiative des industriels américains et couvert par la procédure judiciaire complexe qui permet aux Etats-Unis d'avoir une attitude unilatérale vis-à-vis des contraintes et des disciplines du commerce international.

Renforçons donc l'union européenne, malgré tout! Et j'attends avec une impatience que vous partagerez sans doute les conclusions du sommet de Copenhague pour savoir s'il y a le début du commencement de quelque chose en la matière, tant il est vrai que nous avons été habitués à une très forte indiscipline.

Notre objectif est, enfin, d'obtenir la primauté de la règle internationale sur la loi nationale. Cela peut vous surprendre de la part d'un gouvernement attaché à l'indépendance et à l'autonomie de notre pays - et, sur ce point, je partage les convictions résolument nationales de l'immense majorité des parlementaires ici présents.

M. Arthur Dehaine et M. Olivier Dassault. Très bien!

M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur. Mais il se trouve que nous ne sommes plus, comme au XVIII^e siècle, le plus grand pays du monde. La France représente à peine plus de 1 p. 100 de la population mondiale, environ 5 p. 100 de la richesse mondiale - ce qui n'est pas mal, puisque cette proportion est cinq fois supérieure à celle de notre population - et 7 à 8 p. 100 du commerce mondial. C'est important et significatif, mais ce n'est pas suffisant pour nous permettre de prendre, comme d'autres grandes puissances, des décisions unilatérales et de faire varier notre monnaie à notre convenance. Faisant partie des grandes puissances moyennes (*Rires sur les bancs du groupe communiste*)...

Mais oui, messieurs! Chacun comprend ce que cette expression signifie!

N'étant pas, dis-je, les premiers, mais étant parmi les meilleurs, nous avons intérêt à une organisation mondiale

du commerce où la règle internationale fondée sur le multilatéralisme et le respect des arbitrages l'emporte sur les décisions unilatérales.

Tel est le contexte général que je voulais exposer.

M. Jean-Claude Lefort. Pauvre France !

M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur. Je conclurai par une réflexion d'actualité.

Les jours que nous allons vivre jusqu'au sommet de Tokyo seront d'une intense activité. Il était très judicieux, monsieur le président, que l'Assemblée nationale puisse débattre de cette question aujourd'hui, car nous avons plusieurs rendez-vous successifs.

Copenhague : je viens d'en parler. Demain et après-demain, à Tokyo, les membres dits de la quadrilatérale, c'est-à-dire les États-Unis et le Canada, d'une part, le Japon et la Communauté européenne, d'autre part, se réuniront pour faire progresser la négociation dite de l'« accès au marché ». Nous avons enfin obtenu - vous me direz que c'est la moindre des choses, mais cela n'avait jamais été le cas jusqu'à présent - que la Commission des Communautés, avant de conclure quelque accord ou pré-accord que ce soit dans l'ordre international, rende compte devant le Conseil des ministres, seul apte à prendre une décision en matière de commerce extérieur.

Ce sera fait le 2 juillet prochain au Conseil des affaires générales, où la Commission, par la voix de son vice-président chargé du commerce international, M. Leon Brittan, présentera les propositions de négociation pour l'accès au marché.

Nous n'entendons pas accepter que, le 7 juillet suivant, à Tokyo, la réunion du G7 soit l'occasion d'entériner une pré-négociation sur l'accès au marché si elle n'était pas accompagnée d'une réflexion plus générale sur l'esprit que nous entendons donner à ces négociations du cycle de l'Uruguay, c'est-à-dire des négociations globales et équilibrées, où les aspects agricoles ne seraient pas traités dans l'esprit de Blair House - pré-accord qui n'a pas été entériné par le Conseil des ministres de la Communauté européenne -, où l'accès au marché serait équilibré, où la protection intellectuelle des créations industrielles serait assurée et où la généralisation de la circulation des services, atout de notre pays, serait garantie.

Nous arrivons donc à une étape de bras de fer...

M. Olivier Dassault. Très bien !

M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur. ... où la France a pour atout principal une obstination de tous les instants et la volonté de bâtir autour d'elle des alliances significatives, pour que cesse un isolement qui a sans doute, sur le plan intérieur, le bénéfice de la grandeur, mais qui, sur le plan extérieur, nous affaiblit et nous conduit à des situations de fait accompli qu'après quelques protestations nous sommes obligés d'accepter.

Le Gouvernement entend être présent à l'extérieur, dialoguer avec l'ensemble de ses partenaires, ne rompre aucune négociation, mais il refusera la stratégie du fait accompli, qui nous a fait tant de mal en novembre 1992 lorsque la politique agricole commune a été remise en question par le pré-accord de Blair House.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le point de cette négociation. J'aurai à cœur de répondre à votre impatience légitime. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Pour le groupe République et Liberté, la parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici un grand débat. Il faut parler du GATT, et tous, ici, s'accordent, je pense, à demander la définition et la mise en œuvre de nouvelles règles du GATT, pour pallier les difficultés de notre économie. En effet, les règles actuelles condamnent l'Europe au déclin.

Je rappelle d'abord quelques faits.

Un préaccord a été signé le 20 novembre par les représentants de la Commission à Washington. Il comportait des dispositions relatives aux oléagineux et des dispositions plus générales concernant la réduction des exportations agricoles subventionnées. Le 4 décembre, le texte de ce préaccord concernant notamment les oléagineux était soumis par la Commission au Comité 113. Et, à la fin du mois de janvier, la Commission demandait au Conseil des ministres la ratification d'une partie de l'accord de Blair House, concernant les oléagineux. Je l'ai refusé.

Vous avez ratifié cet accord sans contreparties.

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

M. Jean-Pierre Soisson. C'est le texte même soumis par la Commission le 4 décembre qui a été ratifié par le Conseil des ministres de la Communauté à Luxembourg. Référence a simplement été faite au règlement général sur les grandes cultures, permettant, dans l'application de l'accord, la mise en œuvre de pénalités par pays. C'est donc bien, monsieur le ministre, une partie de l'accord de Blair House, avec référence au règlement sur les grandes cultures.

Fallait-il le faire, et pour quelles raisons ? Semble-t-il pour montrer la bonne volonté de la France et - je reprends votre propre formule - bâtir autour de notre pays des alliances significatives. Ces alliances ne se sont pas nouées. Vous avez lâché sans contreparties (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), sans obtenir le moindre progrès significatif de la part de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. L'Allemagne vient de vous le montrer, comme vous l'avez vous-même reconnu.

Je partage totalement, sur l'avenir du GATT, la position de M. Philippe Séguin : nous ne pouvons pas continuer, sur la base des règles actuelles, à développer l'économie de nos pays européens. Je me sépare de M. Philippe Séguin en pensant qu'une Communauté européenne devrait avoir la possibilité de s'affirmer dans le monde face aux États-Unis. Si elle ne le faisait pas et si les pays européens, les uns après les autres, devaient aller se vendre aux États-Unis, l'Européen que je suis devrait sans doute revoir profondément sa position.

M. Hubert Falco. Une fois de plus !

M. André Fanton. Vous avez six mois de retard, monsieur Soisson ! Il fallait voter non à Maastricht !

M. Franck Borotra. Qu'avez-vous fait pendant quinze ans, monsieur Soisson ?

M. Jean-Pierre Soisson. On ne refait pas l'histoire. Ce qui s'est passé entre novembre et mars appartient à tous : chacun pourra juger.

A l'avenir, nous devons, les uns et les autres, comme vous m'y invitiez lorsque j'étais ministre de l'agriculture, nous battre pour définir de nouvelles règles du commerce international. Les Européens ici présents pensent qu'une Europe indépendante et solidaire doit s'affirmer face aux États-Unis et définir une autre politique économique internationale. Si, par malheur, cela ne se faisait pas, nous serions alors condamnés à des révisions déçirantes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Pour le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, la parole est à M. Hervé Novelli.

M. Hervé Novelli. Vous venez, monsieur le ministre, de nous faire une communication d'une importance exceptionnelle. En effet, il n'y a pas aujourd'hui d'enjeu plus important que celui des négociations commerciales actuellement menées dans le cadre du GATT, sous le nom d'Uruguay Round.

Nous sommes, en effet, confrontés aujourd'hui à un certain nombre de révolutions qui semblent remettre en cause les diverses organisations sur lesquelles a été bâtie l'après-guerre et qui ont accompagné la croissance économique et l'élévation de notre niveau de vie.

Première organisation : le GATT, c'est-à-dire *General Agreement on Tariffs and Trade*. Je préférerais d'ailleurs *gentleman's agreement*, c'est-à-dire un accord entre gens bien élevés.

Cet accord apparaît aujourd'hui comme devant être renouvelé. Qui ne voit qu'à l'évidence, aujourd'hui, il s'agit plus du champ clos d'une bataille commerciale, dans laquelle l'Europe apparaît souvent isolée et malhabile, que ce qu'il fut par le passé, à savoir l'émergence d'un consensus commun sur les règles du commerce international ?

Seconde organisation : la Communauté économique européenne, dont la nécessaire cohésion est aujourd'hui battue en brèche par le chacun pour soi, le repli sur des frontières intérieures, vers la suppression desquelles la volonté commune semblait vouloir inéluctablement pousser.

Cette remise en cause, qui semblait impossible, apparaît aujourd'hui inéluctable, tant ont été fortes les ondes créées par un choc récemment apparu.

Je veux parler du choc de la communication : les progrès enregistrés ces dernières années en matière de transmission d'informations, d'échanges de produits, de services, de déplacements de populations, nous mettent en face d'une comparaison de chaque instant qui n'est plus nationale, ni même européenne, mais mondiale. Et, dans cette confrontation généralisée, nos armes apparaissent parfois bien faibles, ou, plus exactement, nos faiblesses bien évidentes.

M. François-Michel Gonnot. C'est vrai !

M. Hervé Novelli. Faiblesses de l'Europe d'abord dans son absence d'identité, c'est-à-dire de politique commerciale commune face à des ensembles organisés, comme le monde américain ou asiatique.

M. François-Michel Gonnot. Très juste !

M. Hervé Novelli. Faiblesses de la France ensuite, dans la lourdeur de son Etat, la hauteur de ses prélèvements. Autant de handicaps dans la comparaison quotidienne imposée par le commerce mondial !

Alors, que faire ?

Certains s'agitent comme des cabris criant « Préférence communautaire ! » comme d'autres criaient voici quelques années « L'Europe, l'Europe ! »

D'autres prônent encore le rétablissement de frontières à l'échelon national.

Mais la réflexion de fond sur les nouvelles données du commerce international est aujourd'hui gravement absente. Aussi, il faut féliciter le Gouvernement, et vous particulièrement, monsieur le ministre, d'avoir élaboré un mémorandum définissant la position française dans les négociations internationales.

M. François-Michel Gonnot. Très bien !

M. Hervé Novelli. C'est un premier pas, qui montre combien la France était auparavant isolée et affaiblie dans sa capacité à proposer et à innover.

Mais il nous faut aller plus loin, et je vous propose trois axes, où l'initiative parlementaire pourrait appuyer la position gouvernementale, car vous devez vous sentir fort du soutien populaire.

M. François-Michel Gonnot. Très bien !

M. Hervé Novelli. Premier axe : examiner à fond ce fameux concept de préférence communautaire inscrit dans le traité de Rome...

M. François-Michel Gonnot. Très bien !

M. Hervé Novelli. ... et appliqué jusqu'à présent à quelques produits agricoles.

Tout le monde en parle, même les plus hautes autorités. Personne n'a raconté son histoire, son abandon au fil des années et les raisons de celui-ci.

Un groupe de travail mixte Parlement-administration pourrait rapidement rendre ses conclusions, pour aller au bout de ce qui est, pour certains, la panacée et, pour d'autres, l'enfer absolu.

Deuxième axe : restaurer un consensus commercial en Europe.

M. François-Michel Gonnot. Eh oui !

M. Hervé Novelli. De ce point de vue, nous devons convaincre nos amis allemands de la nécessité de renforcer l'Europe en renforçant son identité commerciale.

Une tournée de parlementaires dans les capitales européennes, mais spécialement en Allemagne, pourrait mieux montrer la cohésion de la France tout entière derrière la nécessité de doter l'Europe de ce corps commercial commun qui semble faire si cruellement défaut aujourd'hui.

Troisième axe : il faut que la France, après avoir présenté ce mémorandum à ses partenaires européens, prenne l'initiative d'une réflexion tendant à redéfinir les règles commerciales multilatérales, qui, à l'évidence, aujourd'hui, ne satisfont plus à l'exigence d'élévation de la croissance économique, du niveau de vie et de l'emploi.

M. François-Michel Gonnot. En effet !

M. Hervé Novelli. Monsieur le ministre, la mutation du monde implique que, plus que jamais, la voix de la France en Europe, puis la voix de l'Europe dans le monde, se fassent entendre et soient convaincantes.

J'ai confiance dans vos capacités à le faire, mais agissez vite, car le temps presse. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Pour le groupe communiste, la parole est à M. Rémy Auchedé.

M. Rémy Auchedé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Europe de Maastricht avait été présentée par ses promoteurs comme un bouclier face à la puissance des Etats-Unis et du Japon. L'expérience récente a montré qu'il n'en était rien.

Vous venez de nous déclarer, monsieur le ministre, que vous aviez finalement des craintes sur les conclusions probables du sommet de Copenhague. Cela confirme bien que la solidarité de cette Europe n'est que de façade et que le bouclier n'est en fait qu'un chiffon de papier.

Les faits sont plus têtus que vos propos.

Alors que, pendant la campagne électorale, pour les partis de droite, il était constamment question de renégocier le pré-accord du GATT, les promesses ont été vite abandonnées. L'impasse - que nous avons dénoncée - dans laquelle la logique de Maastricht a entraîné le pays et son économie est confirmée. Où en est la coopération européenne annoncée à l'époque du référendum ? Enterrée ! La navette spatiale

Hermès ? Programme abandonné ! La télévision haute définition ? Il n'en est plus question ! L'agriculture nationale ? Sacrifiée, comme en témoigne la capitulation sur le volet « oléagineux » !

Le Gouvernement disait « attendre en matière de GATT la solidarité du Conseil avec la France, même si la position de certains pays est différente ».

A cet égard, l'accord germano-américain - que vous avez cité en exprimant votre amertume - sur les marchés des télécommunications et l'accord sur les oléagineux ont donné un sérieux coup de canif à la fameuse solidarité européenne.

Il est vrai que, pour la Maison-Blanche - c'est l'attaché du commerce qui l'affirme -, « l'administration Clinton a pris la résolution d'ouvrir les marchés aux produits américains, et toutes les mesures qui peuvent être prises dans cette direction sont bonnes ».

C'est bien là la confirmation que, pour les Américains, le GATT n'est qu'un gendarme qui doit servir leurs intérêts et ceux de leurs entreprises.

Face à cette volonté de domination contraire aux intérêts de notre peuple et du pays, la France doit faire preuve de fermeté et user du droit de veto pour refuser toutes ces mesures - droit de veto qui avait d'ailleurs fait, dans vos propres rangs, l'objet d'un débat pendant la campagne électorale.

M. René Carpentier. C'est là que réside la solution !

M. Rémy Auchedé. La France doit penser à remplacer le GATT par une nouvelle négociation au plan international. Et qu'on ne m'objecte pas que ce propos est sans consistance, puisqu'il est maintenant développé sur d'autres bancs de l'Assemblée nationale ! Il convient donc d'engager une nouvelle négociation qui respecte les intérêts des peuples. La planète a besoin d'un véritable nouvel ordre économique mondial. La conférence de Rio l'a souligné : il n'y aura pas de stabilité dans le monde si quelques Etats pillent les autres. Or tel est bien l'objet du débat avec le GATT. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

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

M. Charles Josselin. Comme l'a rappelé Jean-Pierre Soisson, le GATT fait partie de cette poignée de dossiers sur lesquels sont braqués les projecteurs de l'actualité. Il est important que l'Assemblée nationale et, au-delà d'elle, le pays tout entier en mesurent l'importance.

Mes collègues ont déjà eu l'occasion d'exprimer les contradictions qui leur sont apparues dans la manière dont ce dossier a été géré au cours des dernières semaines. Cependant, je voudrais vous faire observer que, mis à part le recul sur le panel oléagineux, la position globale que vous venez de rappeler, monsieur le ministre, ressemble étrangement à celle que le gouvernement de Pierre Bérégovoy avait défendue au cours des derniers mois.

Vous avez parlé de négociation globale. C'est ce que nous voulions, et nous le voulions d'autant plus que nous savions la difficulté que nous rencontrerions à négocier le volet agricole...

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. Charles Josselin. ... et celle dans laquelle nous nous trouvions déjà. Je voudrais croire que cette position a changé vis-à-vis de nos partenaires. Car, en réalité, les seuls qui semblent nous suivre sur une position de fermeté en matière agricole ne sont pas, hélas ! ceux qui pèsent le plus au sein de l'Europe. Ce sont, en fait, ceux-là mêmes qui sont les moins concernés par les autres dossiers comme ceux relatifs à l'accès aux marchés ou aux services, dossiers qui nous intéressent aussi au plus haut point.

Bref - cette question vous a déjà été posée, mais je la pose à nouveau car elle est essentielle : qu'en est-il aujourd'hui de la rupture de notre isolement ? Est-ce qu'il ressort de Copenhague que les choses sont en train de changer à cet égard ?

Vous avez parlé de négociation globale à 108 pays. Or, voilà que l'Argentine d'abord et le Brésil ensuite s'étonnent que l'accord sur les oléagineux ait été passé entre les Etats-Unis et l'Europe en oubliant leur existence de pays producteurs et demandent à la Commission si leur production doit être décomptée sur le quota américain ou sur le quota européen. Je suis convaincu que votre réponse sur ce point est attendue.

S'agissant de l'identité européenne, nous savons bien qu'elle est le corollaire à la préférence communautaire. Là aussi, il est intéressant de savoir si les oppositions d'intérêt qui caractérisent la situation de la Communauté vous paraissent s'effacer devant cette réalité forte selon laquelle la Communauté doit s'organiser pour se défendre.

En ce qui concerne les Etats-Unis, pensez-vous que l'administration Clinton va consentir, sur le reste du dossier agricole en particulier, quelques concessions sans lesquelles il ne saurait y avoir de solution ?

Enfin, quand on lit le relevé des conclusions du sommet de Copenhague, on est frappé par la continuité qui s'y manifeste. Je cite : « Le Conseil européen a souligné qu'il importait de relancer le processus multilatéral à Genève aussitôt que possible sur tous les sujets afin d'obtenir, d'ici à la fin de l'année, un accord global, durable et équilibré. Il est urgent d'y parvenir pour pouvoir mettre en place un nouveau système commercial mondial fondé sur des règles dans lequel le recours à des actions unilatérales soit évité. »

M. André Fanton. Quelle belle langue de bois !

M. Charles Josselin. Avez-vous eu l'occasion, avec vos collègues, d'examiner la manière dont l'Europe pourrait se préparer, en cas de besoin, à engager elle-même des actions unilatérales ?

Toujours, selon ces conclusions : « Des négociations conclues sur cette base favoriseront l'expansion durable des échanges internationaux, qui est un élément clé permettant de promouvoir la croissance économique et la création d'emplois en Europe et dans le monde. »

Très récemment, des voix qu'on peut s'accorder à reconnaître comme étant autorisées se sont élevées contre l'enchaînement échanges-croissance-emploi sur lequel était jusqu'alors fondé le processus du GATT. A Copenhague, a-t-on commencé à s'interroger sur la validité de cette trilogie ?

Enfin, monsieur le ministre, pensez-vous que la position exprimée par le président de cette assemblée est de nature à porter atteinte à la cohésion de la position française ? Avez-vous déjà enregistré des réactions à cet égard de la part de vos partenaires, qu'ils soient européens, américains ou japonais ? *(Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. le président. Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. Notre groupe dit oui à la fermeté du Gouvernement en matière de commerce international. Le libre-échangeisme a assurément des vertus. L'abandonner purement et simplement constituerait une erreur, probablement une folie, dans un pays qui, comme vous le rappeliez à l'instant, monsieur le ministre, est le quatrième exportateur mondial et où un salarié sur quatre travaille pour l'exportation.

Oui, donc, à un certain libre-échangeisme mais non au libre-échangeisme à sens unique. Non au libre-échangeisme

déloyal avec des pays qui n'ont pas les mêmes conditions sociales ou environnementales que le nôtre. Non au libre-échange qui fait fi de la propriété intellectuelle et où les contrefaçons sont légions !

Vous avez raison, monsieur le ministre, de plaider pour une organisation mondiale du commerce que la charte de La Havane de 1947 avait prévue et qui a été désespérément refusée par les États-Unis.

Vous avez raison, à défaut de cette organisation mondiale du commerce, de plaider pour que la Communauté européenne mette en œuvre, enfin, des mesures de rétorsion qui soient aussi fortes et aussi efficaces que celles prévues par la section 301 de la loi sur le commerce américain, alors même que nos propres mesures de rétorsion - je pense, par exemple, à nos instruments anti-dumping - sont purement et simplement lamentables : lamentables de lenteur, lamentables de lourdeur administrative, lamentables par la faiblesse des sanctions, lamentables par la faiblesse des effectifs de la Commission chargés d'appliquer ces procédures.

Vous avez raison de dire oui, plus fermement que jamais, à la préférence communautaire dont un collègue a rappelé à l'instant qu'elle est inscrite dans le traité de Rome. Nous ne devons pas avoir de complexe et nous faire culpabiliser par d'autres si nous faisons appel à cette préférence communautaire, qui figure par exemple dans la directive sur les marchés publics. Après tout, le *Buy Act* américain comporte également une préférence nationale pour les marchés publics qui donne bien plus de préférences aux marchés publics américains que celle édictée dans la directive communautaire.

Vous avez raison, monsieur le ministre, de vous étonner quand l'Allemagne paraît oublier cette préférence communautaire au profit d'une préférence américaine dans le marché essentiel des télécommunications.

M. André Fanton. Très juste !

M. Jacques Vernier. Le Gouvernement a raison également de vouloir protéger à tout prix l'identité culturelle européenne, dont nos programmes audiovisuels, tant il est vrai que nous sommes saturés de feuilletons venant de l'Ouest ou de Ninjas venant de l'Extrême-Orient ! Je suis très inquiet, monsieur le ministre, car je viens d'apprendre de source autorisée que les instances européennes auraient accepté une sorte de troc, qui me paraît très choquant et inadmissible, consistant à baisser la garde à propos des quotas de programmes européens en échange d'un effort américain sur les transports maritimes !

Vous avez raison de faire preuve de fermeté totale sur le volet agricole du GATT et sur le refus du préaccord de Blair House.

Vous avez raison enfin de demander que désormais les accords soient approuvés non plus par la Commission des Communautés européennes mais par le conseil des ministres.

En conclusion, je ferai deux suggestions.

Premièrement, n'avons-nous pas besoin dans notre pays, et probablement en Europe, d'une révolution fiscale - révolution que beaucoup appellent de leurs vœux - qui permettrait que le financement de notre protection sociale ne pèse plus uniquement comme aujourd'hui sur les produits fabriqués en France et en Europe mais aussi sur les produits importés ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

N'est-il pas essentiel qu'avant même de penser à une discrimination sur les produits des pays tiers sous forme de quotas ou de droits de douane, nous éliminions cette discrimination très choquante et qui fait que les produits français et européens financent seuls la protection sociale ?

Deuxièmement, dans cette affaire de commerce international, le choix est-il seulement entre des mesures unilatérales nationales, que nous condamnons parce que, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, c'est la loi du plus fort, et cet accord général mondial sur le commerce international qui est tellement lourd à gérer et à conclure. L'Uruguay Round est en discussion depuis sept ans ; or la montagne n'accouche jamais ! Ne faut-il pas procéder de manière plus pragmatique par des négociations bilatérales, sectorielles telles que celles qui ont lieu entre la Communauté européenne et le Japon sur les automobiles et dont vous avez repris la négociation ?

Car peut-on vraiment négocier à l'échelle mondiale ? N'y a-t-il pas au contraire intérêt, pragmatisme, à conclure des négociations peut-être pas entre pays mais au moins entre groupes de pays, entre zones de la planète qui aient une certaine homogénéité, tant il est vrai que chaque zone a sa spécificité économique, sociale, démographique, sociologique ?

Je ne crois pas que la Communauté européenne puisse négocier de la même manière avec les États-Unis, le Japon, les nouveaux pays industrialisés asiatiques, les pays les moins avancés du monde, les pays méditerranéens ou avec les pays d'Afrique francophone ? Ne pourrait-on pas imaginer un mode de négociations différent en matière de commerce international ?

Enfin, monsieur le ministre, je vous invite à faire preuve de la plus grande fermeté dans ces négociations sur le commerce international, car l'élu du Nord que je suis est touché profondément par ce qui s'est passé pour la construction navale, pour la sidérurgie, pour le textile et pour l'automobile.

M. Rémy Auchedé. Il est temps. Il n'y a plus rien !

M. Jacques Brunhes. Et les charbonnages ?

M. Jacques Vernier. Je vous appelle de tout cœur à réaffirmer, en toute occasion, cette fermeté et à faire en sorte qu'on ne cède pas, comme je l'ai dit voilà quelques jours à cette même tribune, à cette sorte de fiction qui voudrait que nous fassions cohabiter des consommateurs prétendument heureux grâce au libre-échange mondial avec des travailleurs angoissés à cause des effets pervers du même libre-échange. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur. Monsieur le président, je voudrais d'abord vous remercier d'avoir contribué à mettre en pratique cette formule qui permet à l'Assemblée d'avoir un débat d'actualité approfondi sur un sujet donné. Cela va dans le sens de notre intérêt commun qui est de faire connaître les positions de la France à l'extérieur de nos frontières à partir de l'expression des convictions de la représentation nationale.

Monsieur Jean-Pierre Soisson, vous êtes particulièrement mal avisé d'intervenir dans ce débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Monsieur le député et cher Jean-Pierre, certes, quand on succède au ministre de l'agriculture qui a accepté la PAC la plus défavorable à nos intérêts nationaux, après avoir entre-tenu nos agriculteurs dans l'illusion qu'aucune réforme ne serait engagée tant qu'il serait en place, on hérite d'une situation impossible. Mais quand on est ensuite le témoin impuissant d'un accord décidé entre la Communauté européenne et les États-Unis et que l'on se contente, à la veille des élections législatives, de jouer les Hercule de foire sur les estrades électorales, on a la modestie, lorsque le Gouverne-

ment suivant essaie de réparer les erreurs résultant de plusieurs années de négociations mal conduites par ses prédécesseurs, de se taire et d'attendre les premiers résultats. *(Applaudissements sur les mêmes bancs.)*

Nous avons hérité d'une situation dans laquelle la France était totalement isolée, ne bénéficiait d'aucun appui et n'avait plus aucun crédit ! On s'étonnait de ce pays qui était vindicatif lorsqu'il aurait dû être conciliant pour bâtir un accord et complaisant quand il aurait pu obtenir de ses partenaires les concessions qui lui auraient permis de défendre ses intérêts. C'est la raison pour laquelle un court délai de viduité aurait convenu dans cette affaire. *(Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.)*

M. Hervé Novelli. C'est très vrai !

M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunication et du commerce extérieur. Monsieur Auhédé, c'est justement parce que le traité de Maastricht n'est pas mis en œuvre que nous constatons ces désordres européens. S'il y avait l'union monétaire et une parité fixe entre les monnaies des Douze, nous n'assisterions pas, impuissants, à ces dévaluations de combat, telles celles de l'Italie, de l'Espagne ou de la Grande-Bretagne, qui ont affaibli considérablement nos capacités exportatrices.

C'est justement parce que nous voulons plus de cohésion autour d'une monnaie européenne que le Gouvernement et moi-même, nous nous battons pour une construction européenne réfléchie et raisonnable.

Non seulement nous nous assignons des objectifs à long terme en matière de construction européenne, mais nous nous battons aussi au quotidien. Ainsi, le fait d'avoir restauré des alliances nous a permis de progresser sur trois dossiers importants.

Premièrement, nous avons progressé, pour ce qui est de l'encadrement des importations d'acier en provenance de la République tchèque et de la République slovaque, importations qui déstabilisaient nos marchés sidérurgiques à cause des prix de dumping pratiqués.

Deuxièmement, il en va de même en ce qui concerne l'application stricte - et c'est un point sur lequel nous sommes en conflit avec la Commission de Bruxelles - des importations de textile, afin de veiller à l'application de l'accord multifibre dans la Communauté européenne, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. C'est un dossier pour lequel la France milite avec une efficacité et une ardeur jamais connues dans le passé.

Troisièmement, enfin, après une démarche d'Alain Lamassoure et de moi-même, la France a obtenu que le vice-président compétent rouvre le dossier relatif à l'application de l'accord automobile CEE-Japon, qui était un moindre mal, mais dont l'application pour 1993 s'avérait catastrophique. Nous avons obtenu cette réouverture, alors qu'aucun de nos prédécesseurs n'y était parvenu quand il s'époumonait seul, incapable de donner à notre pays les partenariats qui lui auraient permis de se faire respecter en Europe. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Bien entendu, monsieur Josselin, le monde et l'environnement international de la France n'ont pas changé du tout au tout entre la veille et le lendemain des élections législatives. Je le reconnais, le gouvernement précédent a utilisé des formules ou des mots que nous pouvons parfaitement comprendre.

Mais la différence profonde qu'il y a avec le passé tient, je le crois sincèrement, à la cohérence et à la cohésion de l'action gouvernementale, dans la mesure où le Premier ministre lui-même a pris en charge l'ensemble du commerce

extérieur de la France et les négociations internationales qui en sont le cadre. Nous n'assistons plus à ces oppositions qui ont affaibli la gestion des gouvernements socialistes et où le ministre des affaires étrangères tirait contre celui de l'industrie en accordant, au plan international, ce que ce dernier refusait au plan national dans le but de défendre légitimement les intérêts de nos salariés.

Cette cohérence est sans doute le trait le plus fort de notre politique et marque la différence. Elle s'est traduite par un mémorandum qui a été accepté par l'immense majorité de nos partenaires. Au dernier conseil des ministres sur les affaires générales, à Luxembourg, la France a obtenu que ce mémorandum soit considéré comme une contribution positive, même si, je le reconnais, l'Allemagne a fait valoir que, s'agissant de l'agriculture, elle n'acceptait toujours pas la réouverture de Blair House. En fait, cette réouverture n'a été contestée que par deux de nos partenaires.

Nous essayons patiemment de reconstituer le réseau de relations sans lequel la France ne peut pas conduire une majorité au sein de la Communauté européenne. Mais je crois que nous sommes en train de faire basculer le comportement communautaire. L'écart, qui reste à confirmer, de l'Allemagne dans le secteur des télécommunications et la détermination de l'administration de M. Clinton ont eu un effet positif en aboutissant à une plus grande cohésion et à une plus grande solidarité européennes, dès lors que la France a elle-même fait l'effort d'exprimer sa position de façon claire et cohérente, quel que soit celui qui s'exprime en son nom. Et ça, c'est une révolution copernicienne par rapport à ce qui se passait avant les élections législatives de mars dernier.

Echanges, croissance et emploi sont solidaires dès lors que le commerce est loyal et équilibré, et je ne crois pas que des avis divergents puissent se manifester sur ce point. La discussion, dès lors, porte sur le degré d'équilibre, mais je pense profondément que ce que nous disons en France peut être utile si nous avons le souci de convaincre à l'extérieur.

Le débat ouvert au plan national a également lieu chez tous nos partenaires. Nous le menons, en France, dans un esprit de rigueur, avec un souci d'approfondissement et, c'est vrai, avec un sens historique qui nous conduit à prendre des positions plus polémiques. Mais celles-ci ont le mérite d'éclairer la totalité de la scène mondiale. Le débat en question a lieu en Allemagne, où l'on constate une interrogation des milieux industriels devant le comportement des plus libéraux, des plus angéliques, de leurs dirigeants politiques. Un peu de réalisme, dans les circonstances difficiles que vit l'Europe, ne nuirait pas, et il faudrait à tout le moins que les négociations internationales soient équilibrées.

Les interventions de M. Novelli et de M. Vernier m'ont réconforté. Le soutien des parlementaires est en effet nécessaire pour que le Gouvernement dispose de l'autorité maximale lors des négociations internationales. Nous devons donner de la France l'image la plus forte, la plus rassemblée, la plus cohérente. La préférence communautaire, la restauration d'un consensus européen et l'adoption de règles multilatérales au niveau mondial, évoquées par M. Novelli, sont les fondations de cette organisation que nous appelons de nos vœux. Je ne peux que l'encourager à mener une croisade d'information, non pas au niveau du Parlement national, car, au-delà des divisions politiques, nous partageons très largement les mêmes convictions, mais au niveau des Parlements étrangers, afin de faire comprendre et de faire partager nos convictions. Car une large majorité à l'Assemblée nationale française ne suffit pas, hélas, pour infléchir l'attitude du gouvernement britannique, du gouvernement néerlandais ou du gouvernement allemand. Il convient de s'adresser directement à l'opinion de ces pays. Après tout, les

entreprises françaises ont gagné la bataille de l'internationalisation des produits, et nos hommes politiques sont également capables d'assurer l'internationalisation de nos convictions !

Les propositions précises de M. Vernier sont de nature gouvernementale, et je n'aurai évidemment pas l'outrecuidance d'y répondre seul. Comme lui, j'estime anormal que le travail importé ne supporte aucune charge, et ce problème pose manifestement au législateur et au Gouvernement dans son ensemble une question sur l'assise même des cotisations sociales. J'ajoute que le Gouvernement a ouvert modestement la voie, dans le contexte économique actuel, en faisant supporter par le budget une fraction des cotisations d'allocations familiales. Cette ouverture est fonction de la marge budgétaire dont nous avons hérité après dix ans de socialisme dans notre pays. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

En ce qui concerne les négociations bilatérales, je ne partage pas tout à fait votre avis, ou, plus exactement, je crois que nous pourrions nous rejoindre si l'organisation mondiale du commerce, que l'immense majorité des pays membres du GATT appellent de leurs vœux, se mettait en place. Car ce qui est paralysant dans les négociations du GATT, c'est le caractère spectaculaire, et au fond dramatique, de ces grands rendez-vous théâtraux et éloignés les uns des autres, où l'on a le sentiment de jouer à quitte ou double son indépendance industrielle, sa liberté de décision économique, l'avenir de sa croissance ou, au contraire, sa dépendance à l'égard d'autres puissances économiques.

Si nous disposions d'une organisation mondiale du commerce, nous assisterions à une construction quotidienne, à l'image de Pénélope tissant sa toile - espérons que nous aurons plus de succès qu'elle, la malheureuse, bien qu'elle ait retrouvé Ulysse à la fin -, qui permettrait d'aboutir à un commerce international multilatéral équilibré, dont les règles seraient définies dans une enceinte où la force de l'économie prépondérante ne serait plus la seule loi.

Nous aurions tout à gagner à adopter une démarche plus pragmatique, plus bilatérale, plus modeste, plus quotidienne mais en définitive plus efficace, dans le cadre d'une organisation mondiale qui mettrait fin à la théâtralisation des échanges internationaux pour lui substituer une discipline de tous les instants, qui serait plus facilement définie si elle se fondait sur une complicité quotidienne et non sur l'affrontement apocalyptique qui est la règle de ces cycles. Je constate au demeurant avec inquiétude que cet affrontement débouche sur la paralysie et aboutira peut-être à l'autodestruction.

Notre pays a réussi à relever, grâce à ses entreprises, au travail de ses cadres, de ses ingénieurs, de ses ouvriers et de ses commerciaux le formidable défi de la mondialisation. Nous sommes de grands exportateurs et, dans cette mondialisation de l'économie, nous n'avons pas grand-chose à perdre dès lors que, politiquement, nous serons en mesure, avec l'appui, naturellement, de tous ceux qui s'expriment, de bâtir un ordre international dans lequel le droit l'emportera sur les rapports de force unilatéraux, qui s'expriment au détriment de ceux qui, comme la France, ont au cœur l'esprit de loyauté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Nous en avons terminé avec la communication hebdomadaire du Gouvernement.

(*M. Pierre-André Wiltzer remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER,
vice-président

2

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX et X (n° 232 rectifié, 356).

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

M. André Fanton, rapporteur de la commission. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous voici devant un projet de révision de la Constitution assez particulier. En effet, nous avons devant nous un texte qui a été déposé par le précédent gouvernement et qui est défendu par le nouveau.

Remontons à l'origine de cette affaire. C'est en novembre 1992 que le Président de la République a rappelé qu'il était du « devoir » des parlementaires d'élire les membres de la Haute Cour de justice afin de « la faire fonctionner normalement ».

C'est de cette déclaration qu'est parti le projet de révision de la Constitution qui nous est aujourd'hui soumis. Au même moment, le Président de la République a annoncé qu'il proposerait, avant la fin du même mois, une vaste révision constitutionnelle portant sur la durée du mandat présidentiel, sur l'extension du référendum, sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement, sur la saisine du Conseil constitutionnel et sur le mode de désignation et les compétences du Conseil supérieur de la magistrature.

Pour aboutir à ses fins, il avait annoncé la constitution d'un comité consultatif qui devait rendre son avis avant le 15 février 1993. Ainsi naquit ce qu'on a appelé depuis la commission Vedel, du nom de son président. Cette commission, composée d'éminents spécialistes, rendit son devoir, si je puis m'exprimer ainsi, le 15 février 1993.

Le gouvernement de l'époque, alors que le débat politique national était lancé, déposait le 11 mars 1993, à quinze jours des élections législatives, deux projets de loi constitutionnelle, et non pas un seul comme le Président de la République l'avait annoncé.

Le premier, relatif à l'organisation des pouvoirs publics, modifiait le préambule et les dispositions relatives au Président de la République, au Gouvernement, au Parlement et à leurs rapports, au Conseil économique et social, aux collectivités territoriales et, enfin, à la procédure de révision constitutionnelle.

Bref, ce projet réformait de fond en comble la Constitution de 1958. C'était l'époque où un dessinateur publiait dans un grand quotidien français un dessin où l'on voyait le Président de la République sauter sur le képi du général de Gaulle en disant : « Je révisé la Constitution ». C'était bien ainsi qu'il fallait voir l'intention de l'auteur de la révision.

Le second projet traitait de la saisine du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature et de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Mais

tout ce processus est en réalité dû à la difficulté que l'on éprouvait alors pour mettre en œuvre la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. C'est de ce texte que nous sommes saisis aujourd'hui.

J'ai tenu à rappeler ces circonstances un peu exceptionnelles pour souligner le caractère particulier de ce débat.

Le Sénat, et la commission des lois de l'Assemblée l'a suivi sur ce point, n'a pas retenu les dispositions qui instituaient l'exception d'inconstitutionnalité et qui avaient déjà fait, en 1990, l'objet d'un débat, lequel n'avait pas abouti. Il a semblé au Sénat et à la commission que l'urgence n'était pas évidente et qu'il s'agissait d'un problème difficile, du point de vue juridique et politique.

Je reviendrai sur ce point lors de l'examen des amendements mais j'indique d'ores et déjà que la commission des lois, d'accord avec le Sénat, vous proposera de rejeter toutes les dispositions concernant le Conseil constitutionnel.

Restent dans ce projet les dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature et celles relatives à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Il s'agit de deux parties très différentes, mais qui concernent l'une et l'autre le fonctionnement de la justice : le fonctionnement de la justice en général pour le Conseil supérieur de la magistrature et le fonctionnement de la justice à l'égard des membres du Gouvernement pour ce qui concerne la responsabilité pénale de ceux-ci.

Je ferai, avant d'aborder ces deux parties, une observation afin d'expliquer certaines décisions de la commission des lois.

Nous ne devons pas oublier que nous sommes en train de réviser la Constitution, c'est-à-dire le texte suprême qui régit l'organisation des pouvoirs publics et le comportement des citoyens. Nous avons considéré comme essentiel que la Constitution reste claire et brève. Nous n'acceptons pas facilement que celle-ci comporte des dispositions qui ne sont pas de son domaine. Lorsque le constituant a, en 1958, rédigé la Constitution, il a pris soin, à plusieurs reprises, de préciser que les conditions d'application de certains articles seraient définies par des lois organiques. C'est ce qui s'est passé. En 1958, les Français ont adopté, par le référendum du 28 septembre 1958, la Constitution, puis le Gouvernement de l'époque a pris un certain nombre d'ordonnances portant loi organique, qui appliquaient les dispositions de la Constitution.

Prenons garde, mes chers collègues, de ne pas insérer dans la Constitution des dispositions qui n'ont rien à y faire. La loi organique est faite pour appliquer des principes que la Constitution a proclamés. Tel est le point de vue des membres de la commission des lois. Ainsi, lorsque nous exprimerons un avis négatif sur tel ou tel aspect du texte voté par le Sénat, ce ne sera pas nécessairement parce que nous sommes en désaccord avec le fond du texte, mais parce que nous aurons estimé que ces dispositions n'ont pas leur place dans la Constitution.

Qu'on songe à la difficulté de réviser la Constitution ! C'est une opération que, grâce au ciel, on n'effectue que rarement, et les dispositions de la Constitution sont si solennelles qu'on doit éviter de leur adjoindre des dispositions secondaires.

Dans cet exorde, j'ai simplement voulu indiquer à l'Assemblée nationale ce qui a sous-tendu notre réflexion.

Pourquoi nous propose-t-on une réforme du Conseil supérieur de la magistrature ? Parce que, il faut bien le reconnaître, aux yeux de l'opinion publique, la magistrature ou, plus exactement, le fonctionnement de la justice souffre d'un relatif discrédit.

M. Jacques Brunhes. Certes !

M. André Fanton, rapporteur. M. Arthuis, au nom de la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, a insisté sur deux chiffres bien intéressants.

Ainsi, 62 p. 100 des magistrats estiment que leur situation n'est pas satisfaisante au regard de l'indépendance de la magistrature et 40 p. 100 des Français considèrent que la justice est soumise au pouvoir politique. Il est important d'avoir ces deux chiffres à l'esprit si l'on veut être conscient de l'importance de ce débat.

Les garanties que l'on avait en quelque sorte inscrites dans la Constitution de 1958 se sont peu à peu dégradées. Je ne crois pas qu'il faille en accuser la justice en tant que telle, et il faut encore moins en accuser les magistrats. Mais l'évolution des choses aussi bien que l'importance accordée aujourd'hui par les médias au fonctionnement de la justice - il y a une médiatisation de toutes les affaires, de celles qui sont tout juste engagées ou de celles qui sont déjà jugées, voire de celles qui sont terminées depuis longtemps - ont mis en quelque sorte celle-ci sur la place publique. Et ce qui, en 1958, était décidé dans la solennité des tribunaux apparaîtrait aujourd'hui sur les écrans de télévision, en première page des journaux, et quelquefois, il faut bien le reconnaître, au détriment de la liberté des citoyens et de leur honneur.

Les conditions ont changé. N'en accusons pas la justice, n'en accusons pas les magistrats, essayons simplement de voir comment on peut remédier à ces difficultés.

La commission des lois, comme le Sénat, a souhaité respecter un certain nombre de principes.

La commission qu'on appelle toujours du nom de son président avait suggéré, et le projet de loi avait repris cette suggestion, que le Conseil supérieur de la magistrature continue à être présidé par le Président de la République - sur ce point, nul ne saurait proposer un autre système - mais qu'il soit en quelque sorte vice-présidé par une personne désignée par le Président de la République, le garde des sceaux étant simplement admis à assister aux séances.

Ce rôle d'huissier, ou de greffier, comme on voudra, a paru à votre commission des lois, comme au Sénat, assez peu gratifiant - c'est un euphémisme -, le garde des sceaux étant réduit à contrôler le bon fonctionnement du Conseil, sans avoir la possibilité de faire connaître son sentiment. Or n'oublions pas que le garde des sceaux a toujours été, dans le Gouvernement de la République, un personnage important et, surtout, qu'il a la responsabilité constitutionnelle du fonctionnement de la justice. Ne le rabaissons pas à un simple rang d'assistant ! C'est pourquoi le Sénat, puis la commission des lois, ont souhaité qu'il reste le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature.

Lorsque nous serons arrivés à la fin de la discussion sur le Conseil supérieur de la magistrature, certains pourront dire que la révision proposée n'induit pas un formidable bouleversement de l'organisation judiciaire. Pourtant, je crois qu'elle va plus loin que les apparences pourraient le donner à penser.

Aujourd'hui, les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont désignés - c'est la Constitution de 1958 qui le veut ainsi - par le Président de la République.

Il faut bien reconnaître qu'au fil des années il n'y a pas eu de vrai problème. M. Luchaire, dans un ouvrage consacré au droit constitutionnel de la cohabitation soulignait qu'il n'y avait pas eu de difficulté dans le fonctionnement du Conseil, y compris pendant cette période, tous les Présidents de la République ayant « retenu toutes les propositions émanant des membres de ce Conseil, à l'exception peut-être d'une seule fois où la nomination aurait été retardée de quelques mois ».

C'est dire qu'il ne s'agit pas d'un organisme qui a prêté le flanc, tant s'en faut, à la critique de fond !

Mais il faut bien reconnaître que les magistrats ont de moins en moins le sentiment d'être représentés par le Conseil, et c'est pourquoi un certain nombre de modifications vous sont aujourd'hui proposées.

La commission des lois vous proposera d'abord d'augmenter le nombre des magistrats qui siègent au Conseil. Pourquoi ? Parce que nous avons considéré que, si l'on faisait une réforme concernant le Conseil supérieur de la magistrature, il fallait que les magistrats se sentent concernés au premier chef.

Ce qui est commun au projet du Gouvernement, à la délibération du Sénat et à celle de la commission des lois, c'est le souci de faire en sorte que les membres du Conseil ne soient plus désignés par le Président de la République, mais qu'ils aient une autorité de nature différente.

Naturellement, la question se pose de savoir comment on choisit les membres du Conseil supérieur de la magistrature. Dès lors qu'on ne veut plus qu'ils soient désignés par le Président de la République, les choix à opérer sont un peu complexes. A cet égard, monsieur le garde des sceaux, la commission des lois aurait souhaité que le Gouvernement soit un peu plus précis sur ses intentions et que le contenu du projet de loi organique, qui devra être nécessairement voté pour que puisse être mis en place le Conseil, soit connu aussi largement que possible.

Si j'ai bien compris les informations qui m'ont été données, il y a une double tentation : d'une part - pour certains -, la tentation de l'élection. L'élection, et ce n'est pas dans une assemblée élue au suffrage universel qu'on pourra le contester, a une vertu, celle de la légitimité. Mais, lorsqu'il s'agit de la magistrature et de la justice, l'élection présente un risque, celui de la politisation - il faut appeler les choses par leur nom. On me dit : il ne s'agira pas de listes politiques, mais simplement de candidatures syndicales. Ne nous faisons cependant pas trop d'illusions : les débats qui ont agité, depuis quelques années, la magistrature, ont souvent montré que la politique y était entrée, qu'on le veuille ou non, d'une façon que certains peuvent approuver et d'autres déplorer. Ainsi, l'idée que la politique était entrée petit à petit dans la magistrature et que, par conséquent, les magistrats et la justice n'étaient plus aussi indépendants qu'auparavant vis-à-vis du pouvoir politique s'est introduite dans l'esprit des Français. C'est la raison pour laquelle, pour ce qui me concerne, je suis un peu réservé sur le principe de l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature, et j'ai compris que le Gouvernement l'était aussi, ou comme la Chancellerie.

Le système proposé est complexe mais, monsieur le garde des sceaux, je pense que vous me donnerez quelques précisions. Il consisterait à élire par collèges - collèges par grades ou par juridictions ? - un certain nombre de « grands électeurs », si je puis me permettre de les appeler ainsi sans que nos amis sénateurs en soient offusqués, parmi lesquels on tirerait au sort les membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Ce système peut paraître aléatoire au sens étymologique du terme car il peut réserver quelques surprises mais, en tout état de cause, il me semble certain qu'actuellement le Conseil supérieur de la magistrature ne représente, pour l'essentiel, que les magistrats les plus élevés de la hiérarchie. Au sein de l'actuel Conseil, le magistrat le plus modeste, et je ne pense pas qu'il m'en voudra de le dire, est le président du tribunal de grande instance d'une ville du centre de la France. Les autres ont tous un grade plus élevé.

Je sais bien que des magistrats de la Cour de cassation s'inquiètent à l'idée que leur carrière ou leur avancement

pourraient être mis en cause ou en tout cas examinés par des magistrats d'un grade plus modeste. Mais il faut savoir si l'on veut que le Conseil supérieur de la magistrature soit représentatif et, par conséquent, puisse réellement défendre l'indépendance de la magistrature, ou si l'on veut se contenter d'avoir d'un Conseil composé uniquement de hauts magistrats, qui ne serait pas forcément très représentatif quand on voit le nombre des uns et des autres.

Monsieur le garde des sceaux, ma question sera simple quant à sa formulation, mais complexe quant à sa réponse : comment désignerez-vous les membres du Conseil supérieur de la magistrature ?

Le Sénat avait posé une question encore plus complexe. Il a en effet considéré que la magistrature était à la fois une et diverse : une car tous les magistrats appartiennent au même corps, diverse car une partie appartient au parquet et l'autre au siège. On compte aujourd'hui environ 6 000 magistrats : 4 400 du siège et 1 600 du parquet.

La différence essentielle - je n'aurai pas l'outrecuidance d'apprendre quoi que ce soit à l'Assemblée, mais je tiens à insister sur ce point - réside dans le fait que, si les magistrats du siège sont et doivent être indépendants, les magistrats du parquet sont soumis hiérarchiquement au garde des sceaux.

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

M. André Fanton, rapporteur. Un certain nombre de dispositions ont été votées au cours des dernières années pour préciser les responsabilités respectives du garde des sceaux et de la hiérarchie vis-à-vis des membres du parquet. Toujours, il a été affirmé que le parquet était soumis à une hiérarchie.

A cet égard, monsieur le garde des sceaux, je voudrais vous montrer à quel point, en ce domaine, l'accord dépasse de beaucoup les frontières politiques.

Un de vos prédécesseurs, M. Henri Nallet, a publié un livre intitulé *Tempête sur la justice*. Le tempête est aujourd'hui un peu apaisée. (*Sourires.*) Dans son ouvrage, M. Nallet écrivait, après avoir relevé que certains voulaient que soit créé un parquet autonome : « Je crois qu'il faut combattre cette idée. (...) Un parquet autonome, indépendant du Gouvernement, c'est un ensemble de procureurs qui ne rendent compte qu'à eux-mêmes de la conduite de la politique criminelle dans la nation. Or, le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation (...), ne peut pas être tenu à l'écart de la conduite de la répression des crimes et délits qui concernent la nation, ses citoyens, leurs relations entre eux. »

Je ne peux que faire mien ce texte, que je rapprocherai de l'opinion d'une personnalité qui a illustré la présidence de la commission des lois et qui a aussi été l'un de vos prédécesseurs, Jean Foyer : « Supprimer la dépendance du ministère public par rapport au Gouvernement ne serait pas seulement déraisonnable, mais illégitime. »

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

M. André Fanton, rapporteur. « Le pouvoir de commandement de l'Etat a sa justification, sa cause juridique dans la nécessité de maintenir l'indépendance de la nation, de faire régner l'ordre public, de protéger les personnes et les biens. Le Gouvernement (...) ne peut être désintéressé de la répression des crimes et des délits qui leur ont porté atteinte. »

Il faut partir de cette double considération. La commission des lois a d'ailleurs fait sienne la double définition que M. Nallet et M. Foyer ont donnée des rôles respectifs du parquet et du siège : la soumission hiérarchique du parquet doit être maintenue.

C'est pourquoi nous n'avons pas considéré que la proposition du Sénat de créer un double Conseil supérieur de la

magistrature était recevable. En effet, si l'on créait deux formations, dont les pouvoirs ne seraient, certes, pas exactement les mêmes mais qui auraient, sur le plan de l'autorité morale, si je puis dire, la même situation, on risquerait d'accréditer l'idée pour l'avenir que l'autonomie du parquet pourrait exister, puisqu'il y aurait, d'un côté, l'indépendance de la magistrature du siège et, de l'autre, une espèce d'autonomie du parquet.

Nous avons considéré qu'il ne fallait pas tomber dans ce travers. C'est pourquoi nous nous en sommes tenus à l'idée traditionnelle que le Conseil supérieur de la magistrature était un et unique.

Si nous avons augmenté le nombre de ses membres, c'est justement pour que soient représentées toutes les catégories de magistrats et que puissent y siéger non seulement des membres du siège, mais aussi des membres du parquet car, dans notre esprit, le Conseil supérieur de la magistrature doit, d'une part, faire des propositions ou donner des avis conformes pour les nominations des magistrats du siège, assurant ainsi leur indépendance, et, d'autre part, donner son avis - je dis bien : son avis - sur la nomination des membres du parquet.

Voilà ce qui nous a séparés du Sénat. La séparation n'était cependant guère profonde : ce sont les logiques qui étaient différentes.

Monsieur le garde des sceaux, restons simples dans notre Constitution ! Ne construisons pas d'appareils trop compliqués !

Le Conseil supérieur de la magistrature doit assurer l'indépendance des magistrats du siège et il doit donner son avis - c'est un progrès important, mais il ne doit que donner son avis - sur la nomination des magistrats du parquet. Et pour bien le montrer, nous proposons que soit maintenu l'intitulé du titre VIII de la Constitution de 1958 - il ne s'agit pas que de mots -, à savoir « De l'autorité judiciaire », et non « De la justice ».

Il s'agit en effet de l'autorité judiciaire, et de rien d'autre !

Telles sont nos propositions concernant le Conseil supérieur de la magistrature. Au fil des débats, nous reviendrons sur un certain nombre de détails.

Il faut en arriver maintenant à ce qui a fondé la révision constitutionnelle dont nous sommes saisis.

Je le rappelle, lorsque le Président de la République, au mois de novembre 1992, a évoqué pour la première fois l'idée de réformer la Constitution, c'était dans le contexte des difficultés que le Parlement rencontrait pour mettre en cause la responsabilité des membres du Gouvernement.

Au cours des dernières années, des affaires ont défrayé la chronique et elles ont finalement donné du système prévu dans la Constitution de 1958, prévoyant la saisine de la Haute Cour de justice, une image bien négative.

Je ne veux pas ici défendre la Haute Cour de justice car elle n'a pas besoin d'être défendue : elle n'a jamais fonctionné. Mais on lui a fait porter des responsabilités qui n'étaient pas les siennes !

Le problème n'a pas résidé dans le fait que la Haute Cour de justice ne juge pas les membres du Gouvernement dont la responsabilité pénale était mise en cause, mais dans le fait qu'il n'a pas été possible de la saisir des cas qui pouvaient relever de sa compétence.

La première fois, c'était lorsque j'ai eu l'honneur de rapporter devant notre assemblée ce que l'on a appelé l'« affaire Nucci ». Après beaucoup de difficultés, Christian Nucci a été renvoyé devant la Haute Cour. La procédure a réussi à suivre son cours et la commission d'instruction de la Haute Cour de justice a été saisie du dossier et a mené l'instruction jusqu'au moment où le Parlement, dont la majorité avait

changé, a cru devoir voter une loi d'amnistie qui a conduit la commission d'instruction à rendre un arrêt constatant que la procédure était interrompue : le Parlement ayant amnistié celui qu'il avait envoyé devant elle quelques mois plus tôt.

On ne peut faire aucun reproche à la procédure : il existait une volonté politique. Mais il faudra avoir à l'esprit cet aspect des choses quand je parlerai de la proposition du Sénat.

La deuxième fois, c'était avec l'affaire du sang contaminé, qui a traumatisé l'opinion publique, et beaucoup plus que la première pour des raisons que chacun comprend. Les difficultés qu'a rencontrées le Parlement pour trouver une solution juridique - ou judiciaire, comme on voudra - au problème, qui était posé, de la responsabilité des membres du Gouvernement concernés à l'époque ont montré que la situation était extraordinairement complexe.

En effet, pour renvoyer devant la Haute Cour de justice, une majorité dans les deux assemblées doit adopter un texte identique qui retienne les mêmes incriminations et, par là même, qui fasse référence aux mêmes articles du code pénal. Or, les majorités au Sénat et à l'Assemblée nationale étant alors différentes, le précédent Parlement avait renvoyé devant la Haute Cour de justice trois de nos anciens collègues eu égard au rôle qu'ils avaient pu jouer dans cette horrible affaire. Mais, pour arriver à un accord « politique », disons-le, le Parlement avait retenu des incriminations modestes, non pas quant à la gravité des peines, mais quant à leur échelle, ce qui a amené l'autorité compétente, c'est-à-dire la commission d'instruction, à considérer que les faits étaient prescrits, puisque trois ans s'étaient écoulés sans qu'aucune poursuite ait pu justifier une interruption de la prescription. Et l'affaire en resta là.

Juridiquement, c'était impeccable ! Mais l'opinion publique eut l'impression que le Parlement s'était livré à une sorte de tour de passe-passe : en ayant retenu des faits dont la prescription était avérée, il avait évité la mise en œuvre de la responsabilité pénale.

Actuellement, l'affaire a repris sur une autre base mais, si j'ai bien compris, elle est plus ou moins en panne au Sénat.

Une chose est certaine : la procédure était peu satisfaisante.

Que proposent le Gouvernement et le Sénat ? Ils proposent que soit conservée la Haute Cour de justice telle qu'elle est, avec pour seule compétence le jugement du Président de la République pour haute trahison. Il est conforme à une vieille tradition de nos institutions de prévoir, puisque le Président de la République est irresponsable au sens étymologique du terme, une procédure d'accusation pour haute trahison. La commission des lois propose à l'Assemblée de reprendre ce dispositif. Mais chacun conviendra qu'il n'est guère d'actualité.

Pour ce qui concerne les membres du Gouvernement, le Gouvernement et le Sénat proposent que soit créée une cour de justice de la République. Il s'agirait d'une juridiction présentant la caractéristique d'être à mi-chemin - mais c'est peut-être beaucoup dire - entre la Haute Cour traditionnelle et une juridiction de droit commun. Elle pourrait être composée de trois magistrats et de douze parlementaires. Ce serait donc une juridiction mixte.

Le Sénat et le Gouvernement proposent que cette haute juridiction soit présidée par un de ses membres magistrats. Sur ce point, nous n'avons pas d'objection fondamentale. Cependant, nous pensons qu'il ne serait ni convenable ni opportun que la Cour de justice de la République élise son président parmi ses membres car nous craignons que les parlementaires n'interviennent dans le choix même des magistrats, ce qui nous semble dangereux pour l'autorité de ceux-ci.

Nous avons en effet une idée de fond, monsieur le garde des sceaux : faire en sorte que la justice réservée aux membres du Gouvernement soit aussi peu politique et aussi judiciaire que possible. Il ne s'agit pas de considérer que les ministres sont des citoyens comme les autres - je dirai pourquoi - mais de reconnaître que ce sont des hommes et des femmes qui n'ont pas de raison d'être soustraits à une justice normale.

Jusqu'à là il n'y a pas de difficulté. Mais nous en arrivons à un problème essentiel, celui de la saisine de la Cour de justice de la République, qui s'est posé, je l'ai dit, dès l'instant où le Président de la République a envisagé la révision de la Constitution.

La solution retenue à la fois dans le projet initial du Gouvernement et dans le texte du Sénat nous paraît extraordinairement dangereuse et compliquée, puisque toute personne physique pourra saisir directement la Cour de justice de la République, par l'intermédiaire du procureur général près la Cour de cassation. Le Gouvernement a-t-il mesuré les conséquences d'une telle disposition ?

Mes chers collègues, sur quelques bancs que nous siégeons, il nous est arrivé à tous, nouveaux ou plus anciens, de recevoir des plaintes mettant en cause, pour ainsi dire, la terre entière, de personnes certes honorables mais dont la culture juridique ou tout simplement l'équilibre mental n'était pas forcément à la hauteur des bonnes intentions qu'elles manifestaient en proposant ces inculpations. Depuis que j'ai eu l'honneur d'être nommé rapporteur de ce projet, j'ai reçu nombre de lettres me demandant de transmettre d'urgence aux autorités que nous allons constituer les plaintes les plus inattendues, mettant en cause la responsabilité du Président de la République, bien sûr, mais aussi des premiers ministres actuels ou passés, sinon à venir, et d'une kyrielle de ministres qui se sont occupés de tout : santé, environnement, éducation nationale, défense, transports, tout accident de chemin de fer relevant, on le sait, de la responsabilité du ministre des transports.

Alors, monsieur le garde des sceaux, nous sommes préoccupés. Que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement puisse être jugée : oui ! Nous ne souhaitons même que cela. Mais qu'on ouvre les vannes à une sorte de folie des poursuites, nous le redoutons beaucoup. Nous le redoutons d'autant plus que, si je n'ai parlé jusqu'à présent que des procédures fantaisistes, il y a aussi, dans cette société, des gens qui ne sont pas du tout des fantaisistes. Tous ceux qui lisent les rubriques judiciaires savent que certains ont le talent de découvrir les façons les plus habiles de mettre en cause la terre entière.

Pour ne pas tomber dans ce travers, nous voudrions que le Gouvernement revienne à la pratique qui est celle de tout le monde. On peut porter plainte contre n'importe qui devant n'importe quelle juridiction. On peut porter plainte contre le Premier ministre, le garde des sceaux, le ministre de l'environnement, devant le procureur de la République de son domicile. Il n'y a pas besoin de s'adresser directement au procureur général près la Cour de cassation. Mieux vaut d'ailleurs écarter cette solution car, à défaut, on assisterait non seulement à un embouteillage - ce ne serait pas grave, car les plaintes se trient vite - mais surtout à l'exploitation médiatique d'opérations politiques qui n'auraient rien à voir avec le souci de la justice, mais dont l'objectif serait de déstabiliser politiquement soit les ministres en place, soit les anciens ministres.

C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, nous vous proposerons un système simple qui consiste à faire ce que tous les Français savent faire : déposer une plainte auprès du procureur de la République. Si l'on veut être sûr que cela aille plus loin, on se constitue partie civile. Un juge d'ins-

truction est alors désigné et examine le bien-fondé de la plainte. Ainsi, on évite à la fois les « farfeluteries » - excusez ce néologisme - et les actions dangereuses pour l'équilibre de l'Etat.

S'agissant du tri des plaintes, vous avez déposé aujourd'hui un amendement qui reprend une proposition du Sénat et qui nous a un peu surpris parce qu'il sort complètement du cadre de la Constitution. Vous proposez maintenant, si je l'ai bien compris, de créer une juridiction nouvelle dénommée « commission des requêtes ». On ne sait pas très bien ni de quoi elle sera saisie ni comment elle se prononcera, mais vous la mettez à la hauteur d'une institution nouvelle puisqu'elle sera consacrée par la Constitution.

Cette commission des requêtes serait donc destinée à trier les plaintes. Nous pensons, quant à nous, que la Cour de cassation, de par son organisation intérieure, est tout à fait apte à faire ce travail. Nous vous proposerons, par conséquent, une modification importante en ce domaine.

Plus généralement, s'il est un message que nous tenons à faire passer, c'est que la création d'une juridiction particulière appelée à juger la responsabilité pénale des membres du Gouvernement n'a pas pour but de protéger les hommes politiques, mais au contraire, de protéger la justice de la politique.

Si l'on fait comparaître des hommes politiques aujourd'hui devant la Haute Cour, ou demain devant la Cour de justice de la République, c'est parce que leur comparution devant un tribunal correctionnel ou une cour d'appel risquerait de mettre les magistrats de ces juridictions dans une situation bien difficile sur le plan de l'autorité. Imaginons que le droit commun s'applique. Le ministre en fonctions, ou l'ancien ministre, qui peut toujours le redevenir, comparait devant le magistrat de tel tribunal correctionnel dont le hasard des choses a désigné le ressort. Ne pensez-vous pas que ce magistrat va se trouver confronté à une situation délicate ? Et s'il s'agit de deux ou trois ministres anciens et peut-être futurs, comment va-t-il réagir devant cette brochette de personnalités accompagnées d'une armada de journalistes et de photographes ? Ne pensez-vous pas qu'il va se poser la question suivante : si je condamne, on dira que je le fais par vengeance politique ; si j'acquitte ou je relaxe, on dira que je le fais par faiblesse ? Dans les deux hypothèses, l'autorité du magistrat sera atteinte.

C'est pourquoi on nous propose d'instaurer une Cour de justice de la République, démarche que j'approuve. Il ne faut pas croire, j'y insiste, qu'on protège ainsi les hommes politiques. Au contraire, on fait en sorte qu'ils soient jugés à la fois par de hauts magistrats - trois magistrats du siège de la Cour de cassation, dont l'un présidera la nouvelle instance - et par douze parlementaires qui, en réalité, n'auront qu'une responsabilité politique, mais je crois que c'est essentiel.

Pour la commission des lois, la Cour de justice doit donc être saisie au terme d'une procédure normale, régulière, la procédure qui est celle de tous, et c'est un des points qui nous séparent du Sénat. Une procédure aussi où le Parlement n'intervienne plus en aucun cas, et c'est un autre élément de divergence, car le Sénat, pour sa part, a voulu maintenir deux modes de saisine.

Qu'est-ce à dire ? Les deux expériences que le Sénat et l'Assemblée nationale ont partagées, puisque les résolutions doivent être votées dans les mêmes termes, sont l'une et l'autre assez arriérées, à la fois pour nous-mêmes et pour l'autorité du Parlement.

Monsieur le garde des sceaux, j'ai gardé le souvenir de l'affaire Nucci, et nous avons tous en mémoire celle du sang contaminé. Dans les deux cas, chacun se souvient de ce rôle pénible, quelquefois désolant, difficile à admettre et à assu-

mer par les parlementaires, qui consistait à faire semblant de croire que l'intéressé était innocent puisqu'on ne présumait pas de sa culpabilité, tout en votant son renvoi devant la plus haute juridiction de l'Etat. Vouloir maintenir cette procédure comme une sorte de soupape ou de roue de secours du système que nous mettons en place me paraît personnellement, et a paru à la commission des lois, difficilement admissible.

Car il y a deux solutions :

Ou bien le Parlement intervient immédiatement et le ministre en cause dira : mais pourquoi n'ai-je pas droit à la même procédure que tout citoyen ? Et pourquoi, en effet, ne pourrait-il pas, lui aussi, bénéficier de l'enquête, de l'instruction, des possibilités d'appel des ordonnances de renvoi, bref de toutes les garanties de la justice ?

Ou bien, au contraire, la justice, saisie par la voie normale, aura décidé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer devant la Cour de justice de la République, et quelle sera alors l'allure d'un Parlement qui passera outre et décidera néanmoins le renvoi ? Tout le monde verra bien qu'il s'agit d'un débat politique au plus mauvais sens du terme, c'est-à-dire politique. Je crois qu'il faut l'éviter.

La préoccupation de la commission des lois a été - pardonnez ce néologisme que je n'aime pas beaucoup - de « judiciariser » au maximum la procédure, de limiter le plus possible l'intervention du Parlement, de le tenir en dehors du processus, parce que la vraie justice, ce n'est pas la délibération d'une assemblée politique, c'est une procédure qui apporte à celui qui en est l'objet toutes les garanties dont il a besoin et qui donne au pouvoir judiciaire la possibilité de se prononcer.

Dans le même esprit, nous pensons que la solennité du renvoi devant la Cour de justice de la République interdit qu'on prolonge par trop la procédure. Le Sénat a prévu la possibilité de se pourvoir en cassation. Nous disons qu'il faut, un jour ou l'autre, arrêter les frais. D'autant, monsieur le garde des sceaux, que personne n'a répondu à la question que je vais maintenant vous soumettre.

Supposons un instant que la Cour de cassation décide de casser l'arrêt de condamnation dont elle est saisie. Cet arrêt étant rendu, je le rappelle, sous la présidence d'un de ses membres, cela tendrait déjà à laisser penser qu'elle fait peu de cas des qualités juridiques des trois magistrats qu'elle a désignés pour siéger à la Cour de justice de la République. Mais enfin, admettons que cela arrive. Que faire du dossier ? Habituellement, on le renvoie devant une autre juridiction. En l'occurrence, il n'y en a pas d'autre ; puisque la Cour de justice est composée de membres du Parlement. Certains bons esprits, un peu compliqués, me semble-t-il, et peu au fait des réalités parlementaires, ont trouvé que c'était très simple, qu'il suffisait de demander au Parlement de nommer de nouveaux juges, différents des premiers. Mais si le Parlement n'en a pas envie, si nous voulons nommer les mêmes, qui pourrait nous en empêcher ?

Par conséquent, monsieur le garde des sceaux, évitons l'accumulation des procédures. Et ne nous dites pas - je ne pense pas d'ailleurs que vous en ayez l'intention - que la convention européenne des droits de l'homme exige le pourvoi en cassation. Elle l'exige pour tous les tribunaux, sauf justement pour ce genre de juridiction.

Nous avons cependant prévu, à l'initiative de Mme Sauvaigo, la possibilité d'un pourvoi en révision. Il est normal, en effet, lorsque des faits nouveaux sont connus, que tout jugement puisse être révisé. Mais le procès lui-même devra être conclu par l'arrêt de la Cour de justice de la République.

Monsieur le garde des sceaux, au moment de conclure, permettez au rapporteur de ce projet de loi constitutionnelle de s'interroger sur son caractère d'urgence. La France

connaît bien des problèmes et l'hémicycle qui est devant moi montre que son premier centre d'intérêt n'est pas forcément la révision de la Constitution, malgré le passionnant discours que vous allez prononcer et le remarquable rapport que je viens de présenter au nom de la commission des lois. (Sourires.)

Mais puisque nous y sommes, essayons de faire simple et de faire court. Cette révision de la Constitution, si nous la menons à son terme, exigera la tenue d'un Congrès du Parlement, puis le vote de nombreuses lois organiques. En effet, chaque fois que l'on modifie un article de la Constitution, il faut revoir toutes les lois organiques adoptées en vertu de ses dispositions. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement prévoyant que la révision de la Constitution ne pourra naturellement pas être applicable tant que les lois organiques n'auront pas été publiées.

M. Jacques Limouzy. Bien sûr !

M. André Fanton, rapporteur. Compte tenu de la longueur du processus, sans doute y a-t-il urgence. L'opinion publique, en effet, se satisfait mal d'une situation où des hommes politiques responsables donnent l'impression de pouvoir échapper à la justice. La vraie justification de la révision constitutionnelle qui nous occupe est bien celle-ci : la justice doit marquer son indépendance.

Elle la marquera, monsieur le garde des sceaux, si le Gouvernement accepte d'aller jusqu'au bout de sa réflexion, c'est-à-dire d'octroyer aux magistrats davantage de pouvoirs, pour ainsi dire vis-à-vis d'eux-mêmes.

Pour que cette rénovation de la justice parvienne à son terme, un certain nombre de membres de la commission des lois souhaitent qu'une réflexion particulière soit engagée sur la situation du magistrat. Car il ne suffit pas de changer les instances ou de modifier la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il faut que le magistrat retrouve la place qui était la sienne jadis - je n'ose dire naguère - au sein d'une société considérant dans son ensemble qu'il représente l'Etat, au même titre que d'autres hauts fonctionnaires.

Par conséquent, votre tâche, monsieur le garde des sceaux, ne s'arrêtera pas à la modification du Conseil supérieur de la magistrature. Selon une expression qu'on aime à utiliser maintenant, c'est presque la cerise sur le gâteau. Mais il vous faudra refaire le gâteau, et ce ne sera pas chose facile.

Sous réserve des amendements que j'ai évoqués et qui modifient quelquefois assez sensiblement le texte du Sénat, la commission des lois a émis un avis favorable au projet de loi constitutionnelle. (Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le rapporteur, je voudrais tout d'abord vous remercier pour le travail remarquable que vous avez effectué avec les membres de la commission des lois et pour les suggestions que vous avez formulées. Beaucoup d'entre elles recueillent mon approbation. Certes, je ne suis pas d'accord avec toutes, mais de l'échange d'idées naîtra, j'en suis sûr, un texte amélioré. A partir de ce projet de loi, lui-même inspiré d'un rapport, et compte tenu des contraintes et des souhaits exprimés à la fois par le Sénat, par l'Assemblée nationale et par d'autres partenaires, nous devrions parvenir à un texte conforme à nos exigences.

Au cours des mois qui viennent de s'écouler, j'ai eu, comme vous tous, l'occasion de participer au débat politique. Les attentes des Français sont fortes, qu'il s'agisse de

l'emploi, de la sécurité ou de la justice. Le Gouvernement, par différentes mesures et projets de loi, y répond.

Mais j'ai pu constater aussi que, parmi les exigences de nos compatriotes, venait au premier rang l'exigence d'éthique. Elle concerne la responsabilité des hommes politiques, notamment des ministres, préoccupation qui s'exprime en France, mais également dans tous les pays européens. Elle concerne aussi l'indépendance de la justice.

Les Français ont en effet le sentiment, après les événements des dernières années, que les hommes politiques ont un statut privilégié qui leur permet d'échapper à la justice. La justice, de son côté, a été fortement perturbée. Les Français et leurs juges traversent une crise de confiance.

Je voudrais, avec vous, en renforçant l'indépendance de la justice conformément aux engagements pris par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, et en lui donnant plus de cohérence, m'employer à rétablir cette confiance.

C'est pourquoi, monsieur Fanton, je suis particulièrement sensible à votre dernier appel. Ce texte est important, mais la situation des magistrats et les conditions de fonctionnement des juridictions sont tout aussi vitales pour l'avenir de la justice que les réformes législatives.

C'est la raison qui a conduit le Gouvernement à vous proposer cette révision de la Constitution.

La France a traversé de longues périodes de son histoire sans révision constitutionnelle. Elle préférerait changer de Constitution. Cette ère d'instabilité semble aujourd'hui révolue car, depuis 1958, la Constitution paraît mieux adaptée à la société française. Simplement, il devient parfois indispensable de procéder à des révisions qui permettent de mettre en conformité les règles de droit et les évolutions de la société.

Actuellement, les Français n'ont pas confiance dans leur justice : tel est - hélas ! - le constat qui ressort de tous les sondages, M. le rapporteur vient de le rappeler. Ils la voudraient parfaite, c'est-à-dire sereine, proche, compréhensible, rapide. Or la justice est imparfaite. Elle est un reflet de la société et non un monde idéal et abrité.

La justice a toujours été au centre de la vie démocratique. Élément fondamental de l'Etat, elle permet à la société de vivre et aux citoyens d'être protégés. Située au carrefour de deux idées parfois contradictoires, elle peut tantôt privilégier la société, tantôt trop protéger le citoyen au détriment de l'intérêt général. Le Gouvernement a la volonté à la fois de renforcer l'indépendance de la magistrature et de faire en sorte que la mise en œuvre de la responsabilité des membres du Gouvernement puisse être engagée dans des conditions plus satisfaisantes.

J'en viens au premier texte, celui relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

S'il est un point sur lequel un large consensus existe, c'est bien l'affirmation selon laquelle l'indépendance de la magistrature constitue l'un des piliers de l'institution judiciaire et la condition essentielle d'un fonctionnement harmonieux de notre société démocratique.

Cette indépendance est, certes, consacrée solennellement par la Constitution de 1958, mais, avec le temps, il est apparu qu'au-delà de son affirmation, ce principe n'était sans doute pas assez solidement garanti. Force est d'ailleurs de reconnaître que le législateur n'est pas resté sourd à cette interpellation. Ainsi, depuis 1978, pas moins de six propositions de loi constitutionnelle et sept propositions de loi organique ont été déposées sur ce sujet. Cependant, pour des raisons diverses, aucune n'a abouti à ce jour. Or, j'ai déjà eu l'occasion de le dire, mais je ne puis que le répéter avec

insistance, la volonté du Gouvernement en cette matière est de passer du domaine des souhaits à celui des décisions.

Les modalités selon lesquelles cette volonté peut être mise en œuvre sont diverses. Vous savez que le Gouvernement a pris des engagements sur la manière dont serait désormais conduite l'action publique. Toutefois, l'amélioration de l'indépendance de la justice passe aussi par la modification du texte sur le Conseil supérieur de la magistrature.

La Constitution fait de ce dernier l'organe essentiel par lequel doit être garantie l'indépendance de l'autorité judiciaire. Le projet qui vous est présenté a pour but de fournir à cette institution les moyens de sa mission. Il repose sur deux idées fortes qui en constituent toute la philosophie : indépendance et unité de la magistrature.

Pour ce qui est de l'indépendance, d'abord, le Conseil supérieur de la magistrature était intégralement désigné par le Président de la République. Si celui-ci doit rester son président, en raison même des missions que lui confie la Constitution, il convient de transformer profondément le mode de désignation des autres membres du Conseil pour garantir à la fois leur indépendance et leur impartialité.

Ainsi le projet qui vous est soumis fait place au sein du Conseil supérieur de la magistrature à des personnalités choisies respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par le Conseil d'Etat, et à des magistrats désignés par le sort au sein d'un collège élu par leurs pairs.

A cet ensemble de personnalités, dont l'indépendance ne pourra être critiquée, se joindra le garde des sceaux. Sa présence, vous l'avez réaffirmé comme le Sénat, au sein du Conseil supérieur de la magistrature est en effet parue nécessaire en raison des missions qui sont les siennes, notamment au regard de l'organisation judiciaire et du principe hiérarchique à l'égard des magistrats du parquet.

Revenant partiellement sur le texte adopté par le Sénat votre commission - nous en reparlerons lors de l'examen des amendements - a éliminé le mécanisme du tirage au sort et préféré l'élection directe des magistrats membres du Conseil. Néanmoins, monsieur le rapporteur, vous venez de corriger ce qui me semblait être le sentiment de la commission.

Je suis prêt, en ce qui me concerne, au cours de la discussion des articles, à entendre des arguments en faveur de l'un et l'autre système. Je suis en effet sensible tant au risque de corporatisme qu'à l'attente d'une élection à un moment donné. Peut-être pourrions-nous trouver une combinaison permettant tout à la fois d'éviter les risques de corporatisme et d'assurer une bonne représentation. Cela concerne évidemment la loi organique, mais nous y reviendrons au cours du débat sur les amendements.

En tout état de cause, la composition du Conseil supérieur de la magistrature, dans lequel les magistrats seront majoritaires, comme les conditions de désignation de ses membres, représentent des progrès patents par rapport à la situation actuelle.

En ce qui concerne l'unité de la magistrature, le moment a paru venu de manifester celle-ci en étendant la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux membres du parquet, par transfert au Conseil des compétences actuellement détenues par les commissions consultatives et de discipline du parquet.

Certes, compte tenu de leurs fonctions différentes, les magistrats du siège et du parquet restent distincts. Il paraît normal et logique qu'il en soit ainsi, et cela justifie que des formations distinctes soient prévues, selon que le Conseil doit examiner la carrière des uns ou des autres. Mais cela n'est pas un élément essentiel.

Il paraît en effet normal que ce soit un organe composé majoritairement de parquets qui statue sur la carrière des magistrats du parquet; et il en va de même pour les magistrats du siège. Tel était le souhait du Sénat. Cependant, la philosophie du projet veut que les deux branches de la magistrature relèvent désormais de la même instance: le Conseil supérieur de la magistrature.

Toutefois, le rôle dévolu au Conseil sera distinct dans l'un et l'autre cas.

En ce qui concerne les magistrats du siège, le rôle du Conseil supérieur de la magistrature était jusqu'ici purement consultatif, sauf pour les emplois les plus élevés de la hiérarchie - magistrats de la Cour de cassation et premiers présidents de cour d'appel - pour lesquels le Conseil supérieur faisait lui-même des propositions de nomination.

Un progrès pourra être fait dans deux directions:

D'abord les propositions du Conseil pourront désormais porter également sur les présidents de tous les tribunaux de grande instance. Ainsi, dans chaque juridiction de première instance, même les plus modestes, le magistrat du siège hiérarchiquement le plus élevé sera nommé hors de toute intervention de l'exécutif. Ensuite les autres nominations, c'est-à-dire la très grande majorité, ne seraient plus faites que sur avis conforme du Conseil. Ainsi, même là où la chancellerie conservera le pouvoir de proposition, elle ne l'exercera qu'en accord étroit avec le Conseil supérieur de la magistrature.

Quant aux magistrats du parquet, la nature hiérarchique de leur mission suppose que soient préservées, dans leurs procédures de nomination, les prérogatives du garde des sceaux. C'est pourquoi le conseil supérieur de la magistrature ne sera appelé qu'à donner un avis simple sur les projets de nomination les concernant, dans les mêmes conditions que le fait actuellement la commission consultative du parquet.

Il me semble également que, comme cela est le cas devant cette dernière institution, les nominations effectuées en Conseil des ministres du procureur général près la Cour de cassation, et des procureurs généraux de cour d'appel, qui mettent en œuvre la politique criminelle du Gouvernement, devraient pouvoir intervenir sans avis préalable. Je partage donc sans réserve l'avis de votre commission sur ce point.

Enfin, la discipline des magistrats tant du siège que du parquet sera organisée selon les mêmes principes.

Garantir définitivement l'indépendance de l'autorité judiciaire, affirmer de façon visible l'unité du corps judiciaire, tels sont les objectifs fondamentaux de la réforme proposée. Le monde judiciaire l'attend - je l'ai encore constaté dernièrement lors d'une manifestation importante - ainsi que l'opinion publique, à laquelle il est urgent de redonner confiance dans l'impartialité de sa justice.

Voilà les éléments fondamentaux que vous aurez présents à l'esprit dans la discussion qui va s'engager. J'en viens à la cour de justice de la République.

Historiquement, la responsabilité des membres du Gouvernement a été une responsabilité pénale. Puis elle est devenue une responsabilité politique. Actuellement, par un mouvement de balancier, la mise en cause de la responsabilité politique de tout un gouvernement peut être recherchée à travers la mise en cause pénale d'un membre du Gouvernement.

La situation est devenue malsaine.

La réhabilitation de l'homme politique passe par la responsabilité. Quelle soit pénale, civile, morale ou politique, la responsabilité est liée à l'autorité. Quand une personne détient une autorité légitime, elle est nécessairement responsable. Il n'y a pas d'autorité sans responsabilité, et pas de responsabilité sans autorité.

Quelles réponses peuvent alors apporter les systèmes juridiques? Quelle réponse apporte le droit français?

Une première solution consiste purement et simplement à traduire les ministres devant les juridictions ordinaires pour les crimes et délits de droit commun.

Cette solution - vous en avez parlé - est évidemment très simple, mais elle présente un inconvénient majeur: la paralysie de l'Etat. La multiplication des poursuites contre les ministres entraînerait immédiatement une mise en cause du Gouvernement. Les Etats qui s'y sont ralliés ont généralement maintenu le fait que l'autorité de poursuite restait politique.

A l'opposé, des cours constitutionnelles pourraient être envisagées comme autorités de jugement pour les crimes et délits commis par les ministres. Cependant l'inconvénient est de mélanger un contrôle constitutionnel et une appréciation des crimes et délits pour les membres du gouvernement.

Quelle a été la réponse du droit français?

La Haute Cour de la III^e République inspirée par le principe de souveraineté parlementaire rendait une justice politique unanimement critiquée par la doctrine et l'histoire.

La Haute Cour de justice de la IV^e République est née de l'épuration et de la crise morale qu'elle impliquait; elle a rendu une justice expéditive et ne saurait servir de modèle à une institution dont on attend qu'elle dise le droit, rien que le droit.

La Haute Cour de justice de la V^e République n'a jamais fonctionné depuis sa création en 1958. Elle est compétente pour juger les actes accomplis par le Président de la République en cas de haute trahison.

Il ne semble pas utile de remettre en cause la Haute Cour de justice pour sa compétence au regard des actes accomplis par le Président de la République. Elle est compétente pour juger les membres du gouvernement qui auraient accompli des actes qualifiés de crime ou de délit. Cependant, les intéressés sont alors jugés pour des crimes et délits de droit commun par une juridiction d'exception. Cette juridiction est politique et les poursuites judiciaires sont exercées par le pouvoir législatif.

Nous sommes donc en présence d'une situation hybride, mal perçue par l'opinion publique qui pense que les hommes politiques règlent toujours leurs affaires entre eux.

A partir de ce constat, quelles solutions pouvons-nous proposer?

Une voie médiane et équilibrée consiste à procéder à une «judiciarisation» de la composition de la Cour de justice et à permettre la mise en œuvre de la responsabilité pénale des membres du gouvernement.

Cette «judiciarisation» de la Cour de justice à laquelle le Gouvernement est très attaché, ainsi que la commission des lois et votre rapporteur, serait accompagnée de la désignation d'une partie des membres politiques de la Cour par l'élection. Ainsi cette Cour de justice pourrait s'intituler Cour de justice de la République.

Les membres du gouvernement seraient pénalement responsables devant la Cour de justice de la République des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes et délits au moment où ils ont été commis.

Cette solution présente plusieurs avantages: elle maintient la présence des politiques grâce à la désignation de parlementaires; elle offre davantage de garanties juridiques par la présence des magistrats de la Cour de cassation; elle permet à tout citoyen de porter plainte; elle évite le harcèlement juridique que vous souhaitez éviter, par sa procédure de poursuite; l'un des points du débat entre nous porte d'ailleurs sur la recherche d'une procédure de poursuite permettant d'éviter ce harcèlement permanent.

Enfin cette solution doit aussi éviter une médiatisation externe grâce au système que vous proposez pour la commission des requêtes.

Quels sont les points sur lesquels nos positions diffèrent légèrement, nos objectifs étant les mêmes ?

Il existe, dans la Constitution, une Haute Cour de justice pour juger des crimes et délits commis par des ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Vous avez à juste titre, monsieur le rapporteur, montré qu'avant de condamner cette institution il eût fallu qu'elle pût fonctionner. Il n'empêche qu'aux yeux de l'opinion et pour des raisons multiples cette institution n'a pas fonctionné.

Dès lors, il devient indispensable, tout en conservant la Haute Cour de justice, de proposer la création de cette nouvelle Cour.

Pour ce qui est de sa composition, le Sénat avait prévu douze parlementaires élus et trois magistrats de la Cour de cassation, sa présidence revenant à un magistrat élu par la Cour. Votre commission des lois propose de confier la présidence de la Cour de justice au premier président de la Cour de cassation.

Cette solution, également retenue à l'origine par le Gouvernement, peut poser problème si les décisions de la Cour de justice sont susceptibles de recours devant la Cour de cassation. Cette dernière pourrait en effet difficilement juger son premier président.

Cela dit, vous proposez une autre solution dont nous parlerons : le pourvoi en révision.

Par ailleurs, le Gouvernement n'est pas favorable à la proposition du Sénat prévoyant l'élection du président magistrat. Sur ce point, je suis d'accord avec vous.

Je propose que le système de désignation du président soit inscrit dans la loi organique. Il serait possible d'envisager que, parmi les trois magistrats de la Cour de cassation, le plus ancien dans le grade le plus élevé soit président de la Cour de justice. On peut imaginer tout autre moyen à déterminer dans la loi organique.

Quant à la saisine de la Cour, la solution retenue par le Sénat permet aux citoyens de traduire les ministres devant la Cour de justice de la République pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ce nouveau principe est un changement profond dans les habitudes des Français, mais il est très attendu, car les hommes politiques ont parfois donné le sentiment d'être au-dessus des lois. Toutefois, cette saisine directe par les citoyens pose évidemment le problème de la multiplication des plaintes abusives qui pourraient paralyser le fonctionnement de l'Etat.

Le problème de la saisine de la Cour est donc délicat.

Dans le système proposé par les sénateurs, le citoyen dépose sa plainte entre les mains du procureur général de la Cour de cassation qui saisit la commission des requêtes. Cette dernière, organisme composé de magistrats de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, donne son avis. Le procureur général prend alors ses réquisitions sur avis conforme de la commission des requêtes.

La commission des lois de l'Assemblée propose une autre procédure pour faire le tri entre les demandes des citoyens. Cette nouvelle proposition paraît à première vue séduisante, mais elle présente aussi des inconvénients.

Aux termes de l'amendement en cause, lorsqu'il apparaît, à la suite du dépôt d'une plainte ou au cours d'une information judiciaire, qu'un ministre est susceptible d'être poursuivi pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le ministère public saisit la Cour de cassation, à charge pour celle-ci de saisir la commission d'instruction

de la Cour de justice s'il existe des indices graves ou concordants.

Si ce mécanisme, qui s'inspire largement de l'ancienne procédure applicable aux magistrats, a le mérite de se rapprocher du droit commun, il présente de graves inconvénients sur lesquels il est de mon devoir d'appeler votre attention.

En premier lieu, cet amendement ouvre, très exactement dans les conditions du droit commun, à toute personne la possibilité de porter plainte auprès de l'autorité judiciaire en vue de la saisine de la Cour de justice de la République.

L'absence de toute condition de forme ou de fond pour le dépôt de plainte présente un risque évident de voir se développer à l'encontre des ministres un véritable harcèlement judiciaire qui est susceptible de mettre en péril le fonctionnement régulier de l'institution.

En second lieu, j'attire votre attention sur le fait que le système préconisé place le procureur de la République saisi de la plainte et la Cour de cassation dans une situation de compétence liée. En effet, le procureur de la République est tenu de saisir la Cour de justice de la République et la Cour de cassation est tenue de saisir la commission d'instruction s'il existe des indices graves et concordants, cette notion étant une notion purement juridique.

Ce système, qui ne prévoit donc aucune possibilité d'appréciation en opportunité des poursuites, opte clairement pour le mécanisme de la légalité des poursuites. Il faut donc savoir que, s'il était adopté, ce système interdirait tout examen préalable de la recevabilité des plaintes au regard de la spécificité de l'action gouvernementale.

L'absence d'une commission des requêtes chargée, bien évidemment dans la plus totale indépendance, d'apprécier la suite à donner aux plaintes, est de nature à aboutir, en pratique, à une paralysie de l'action gouvernementale.

Par rapport au texte du Sénat, et pour répondre au souci de la commission, le Gouvernement avait proposé des amendements qui renforçaient les principes qu'il s'est fixés en matière de saisine.

Le premier de ces principes est la simplicité de la saisine. En saisissant un seul organisme, la commission des requêtes, le citoyen ne se pose plus le problème de la juridiction compétente. L'existence d'un lieu unique pour le dépôt des plaintes facilite la procédure du plaignant.

Le deuxième principe est l'efficacité du tri. Le Gouvernement et la garde des sceaux tiennent à l'originalité de la commission des requêtes qui, composée de magistrats de la Cour de cassation et de la Cour des comptes et éventuellement d'autres personnalités, pourra dégager une jurisprudence sur les crimes et délits exercés à l'occasion d'activités gouvernementales. Cette commission en statuant en légalité et en opportunité présente en fait les pouvoirs d'un parquet collégial sans faire double emploi avec la chambre d'instruction.

J'en viens au troisième principe, celui de la médiatisation réduite, auquel vous avez attaché beaucoup d'importance. En prévoyant la saisine de la chambre de requêtes et non pas du procureur général, le Gouvernement souhaite que la saisine de la chambre des requêtes ne soit pas considérée par les médias comme le début de la phase du procès. C'est un changement limité mais qui doit être symbolique.

Quant aux voies de recours, la judiciarisation de la procédure prévue pour la Cour de justice implique, semble-t-il, le recours en cassation. Certes, si un système dérogatoire existe pour la Haute Cour, il n'y a à ce jour en France aucun exemple de décision de condamnation rendue par des juridictions répressives échappant à toute voie de recours. Pourquoi se priver de ces voies de recours ?

Reste - dernier point - le problème de la saisine conjointe par les assemblées parlementaires. Sur ce plan, le Gouvernement avait fait part au Sénat de son sentiment, le Sénat étant particulièrement attaché à la saisine par le Parlement. Au cours des navettes, nous aurons à trouver un équilibre sur ce point.

En résumé, mesdames et messieurs les députés, nous sommes en présence d'une institution pondérée, équilibrée, d'une véritable innovation qui, je l'espère, rétablira la confiance des Français dans leurs institutions.

Je note sur les orientations une grande convergence entre la commission et le Gouvernement. Le Gouvernement est tout à fait ouvert et disposé, grâce à l'échange des idées entre les deux assemblées, à trouver le système le meilleur étant entendu que se posent certaines difficultés juridiques. Mais le Gouvernement est convaincu que nous apportons une réponse à la question de la responsabilité des hommes politiques telle qu'elle s'est posée lors des événements des dernières années et que nous répondions également à un engagement que nous avons pris devant le peuple d'assurer une plus grande indépendance de la justice par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

C'est la raison pour laquelle je remercie la commission et l'Assemblée de travailler avec le Gouvernement à l'amélioration de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Question préalable

M. le président. M. Didier Julia oppose la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Didier Julia.

M. Didier Julia. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs les députés, je souhaiterais que nous nous accordions tous sur une évidence : lorsque le Président et le Gouvernement proposent au Parlement de modifier la Constitution, ils touchent à la loi fondamentale de la République, à votre vie de citoyen, à la condition civique de tous les Français. Il n'y a pas de réforme constitutionnelle anodine ou mineure.

Le projet affirme l'indépendance de la justice et la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Mais il repose sur une contradiction flagrante entre l'accroissement progressif des pouvoirs du Président de la République au fil des septennats de la V^e République et son irresponsabilité totale que le projet fait ressortir avec un relief particulier.

En posant la question préalable, je souhaite vous convaincre qu'il n'y a pas lieu de délibérer de la responsabilité des ministres, si celui qui, en vertu de l'article 9 de la Constitution, préside le conseil des ministres, qui est censé en inspirer l'action jusqu'à donner parfois des directives précises et suivre leur application, se trouve totalement exonéré de toute responsabilité républicaine.

Mesdames et messieurs les députés, à partir du moment où le débat est ouvert devant vous de l'extension de la justice républicaine et de la réduction à due concurrence de la raison d'Etat dans notre République, vous devez l'ouvrir jusqu'au bout et sans hypocrisie.

La question qui nous est posée est la suivante : y a-t-il des personnes qui, en raison de leur rang ou de leur fonction, peuvent et doivent échapper à la justice en cas de crime ou de délit clairement qualifié ? Si vous répondez « oui » à cette question et pour une seule personne, alors la République est mise en cause.

Pourquoi, me demanderez-vous, ce problème se pose-t-il aujourd'hui ? On pouvait effectivement ne pas poser la

question de crimes ou de délits de la part de membres du Gouvernement, mais au moins reconnaissez-vous que ce n'est pas le fait de la majorité actuelle ni en raison des actes d'aucun de ses représentants, que la Haute Cour a été saisie, puis bloquée, et que l'opinion publique en est venue à ne plus supporter que, « selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir ».

La question étant posée, vous ne pouvez pas délibérer de la responsabilité des dirigeants politiques si celui qui a le plus de pouvoir ne peut avoir la moindre responsabilité.

L'histoire et la morale nous tracent le chemin. Notre Constitution se réfère comme à un acte fondateur à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article premier édicte que « les hommes naissent libres et égaux en droit ». Ces droits sont déclinés de l'article II à l'article VI où il est écrit : « La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. »

D'ailleurs, le Président de la République et son gouvernement n'ont cessé de nous rappeler, au cours des différentes célébrations éclatantes du Bicentenaire de la Révolution de 1789, que la fête du peuple ne saurait être complète si la responsabilité et éventuellement la condamnation du premier personnage de la France ne pouvait être clairement proclamée et même célébrée.

Enfin, dans toutes les sociétés humaines, l'exemple ne peut venir que d'en haut. Si vous refusez la question préalable, vous affirmeriez l'arbitraire au sommet ; vous instaurez alors l'arbitraire à tous les niveaux des relations sociales, car chacun s'identifie, dans sa sphère et à son niveau, à l'exemple le plus haut : par mimétisme, il n'est guère de Français qui n'aspire à être président de quelque chose. Et si les actes du Président sont fondés sur l'arbitraire, alors chacun pourra y trouver une légitimité pour agir arbitrairement : les représentants d'élus, les chefs de parti, les directeurs d'entreprise, le chef de famille, le chef de service, le chef de bureau.

Tous les électeurs vous l'ont fait comprendre au cours de la récente campagne électorale : au pénal le peuple français doit être au-dessus du pouvoir politique. Le système du double jeu, du fusible, du pare-feu, peut avoir toutes les justifications politiques, il n'a aucune justification pour ce qui concerne le pénal.

Il est donc capital d'introduire dans nos Institutions une procédure d'« empêchement » du Président de la République, une responsabilité pénale pour les crimes ou délits qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions.

Comment voulez-vous affirmer l'indépendance de la justice si son premier garant est assis dans le vide républicain, si la justice est fondée dans l'arbitraire, si le premier personnage de la République n'est pas lui-même un personnage républicain ? C'est un préalable capital dont tout dépend, non seulement la réaffirmation précise du caractère républicain de notre Constitution, mais aussi le redressement moral de notre pays, qui est en crise profonde et qui attend un geste fort de votre part, de la part du Parlement.

Je vous fais remarquer que la seule manière de sculever le problème était bien la question préalable. Une proposition de loi eût été déclarée irrecevable puisque tout projet de loi constitutionnel doit être signé par le Président de la République et par le Premier ministre. Ainsi nous débattons aujourd'hui d'un projet signé par le Président Mitterrand et le Premier ministre Pierre Bérégovoy. Par conséquent, seule la possibilité d'un amendement eût pu permettre d'intégrer dans la loi cette procédure d'empêchement. L'amendement ayant été refusé, il ne restait que la question préalable.

Je vous ai dit l'essentiel. Mais je dois aussi vous prouver qu'une question préalable n'est pas seulement un acte négatif.

tif, et que la proposition préalable que je vous soumetts est une disposition pratique, immédiatement réalisable et absolument nécessaire, à la fois au titre d'un acte de refondation des principes de la République puisque l'occasion nous en est donnée et parce que le pays nous le demande.

L'article 68 de la Constitution précise qu'actuellement « le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison ». Or, en pratique, le manquement à la Constitution ne peut être qualifié de haute trahison qu'en cas exceptionnel, en cas de guerre, par exemple, lorsque la patrie est en danger et qu'il a pactisé avec les ennemis de la République. La formulation se réfère par résurgence historique à la fuite de Louis XVI à Varennes et aux motifs avancés en 1793 pour condamner le roi.

Rien n'est prévu en situation normale, en temps de paix ou pour des crimes et délits commis dans l'exercice de ses fonctions. La preuve en est, d'ailleurs, apportée dans les termes employés par le Président de la République dans sa déclaration du 9 novembre dernier, proclamant la réforme de la Haute Cour « indispensable » et les articles 67 et 68 de la Constitution « détestables, boiteux, bâtards et mal fichus » parce qu'ils mêlaient deux notions qui, disait-il, n'avaient aucun rapport : la « haute trahison d'une part et les crimes et délits d'autre part ».

Notre histoire récente nous a montré que parce qu'en France le Président ne relève pas des critères de la citoyenneté, les actes éventuellement délictueux relèvent de la rumeur, des insinuations, des rubriques de journaux satiriques, voire de la sanction lourde de l'opinion publique, sans que le Président attaqué dans sa personne puisse jamais se défendre, puisque la loi républicaine ne saurait le toucher et qu'il n'a donc pas le pouvoir de s'en servir pour se protéger et faire condamner ou discréditer ceux qui, nommément, auraient dû prendre le risque de l'attaquer en justice, s'ils voulaient mettre en cause les actes liés à sa fonction.

Vous rappellerai-je que la notion d'« empêchement » est évoquée six fois à l'article 7 de notre Constitution qui traite des pouvoirs du Président de la République. Le terme « empêché » est utilisé trois fois dans le même article, sans que les conditions ou la nature de cet empêchement soient jamais précisées.

L'« empêchement » est distingué de la « vacance » ou du « décès », il est constaté par le Conseil constitutionnel. Mais aucune procédure ne définit la mise en œuvre d'un tel constat.

Cependant, toutes les grandes démocraties du monde s'honorent d'avoir mis en œuvre des procédures de responsabilité pénale pour leur président de la République.

Lorsque le Président de la République du Brésil a été destitué à la fin de l'année 1992 au terme d'une procédure constitutionnelle et républicaine, qui a commencé juridiquement le 1^{er} septembre 1992 par une demande de mise en accusation devant la chambre des députés, qui s'est poursuivie le 29 septembre par un vote sur la recevabilité de la demande de mise en accusation et par la suspension du mandat présidentiel pour 180 jours, par une inculpation le 2 décembre devant le Sénat pour crime de droit commun, pour s'achever enfin par une démission le 29 décembre et un vote de destitution le 30, c'est tout le peuple brésilien qui a retrouvé sa dignité à travers la décision de ses parlementaires.

Cet acte a été salué dans le monde entier comme un « sursaut de dignité nationale » - je lis le communiqué du Quai d'Orsay - comme une « leçon de démocratie », un « signe de la maturité de la grande démocratie brésilienne ».

Le grand hebdomadaire *Veja* titrait dans son édition du 30 septembre 1992 : « Nous avons récupéré ou raffermi l'orgueil d'être brésilien. D'être un Brésil qui ne tolère plus la

corruption, un Brésil où fonctionnent les institutions démocratiques, un Brésil où le peuple connaît ses droits et est vigilant face au comportement de ses dirigeants, un Brésil où la loi vaut pour tous, y compris pour le Président de la République ». Pourquoi, mesdames, messieurs les députés, ne pourrions-nous pas parler de notre pays dans les mêmes termes ? La réponse va dépendre de vous.

Vous le savez tous, le même type de procédure existe aux Etats-Unis d'Amérique où l'article II de la Constitution, dispose : « Le Président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis » - entendez les ministres - « pourront être destitués de leurs fonctions à la suite d'une mise en accusation, suivie d'une condamnation pour trahison, corruption ou tous autres crimes et délits. »

Depuis 1789, cette procédure a été mise en œuvre plus de soixante fois, mais seulement treize personnes ont été mises en accusation dont, je vous le rappelle, un président de la République, Andrew Johnson, en 1868, un sénateur et dix juges fédéraux. Douze de ces treize affaires ont été jugées par le Sénat ; six personnes ont été acquittées, dont le président Johnson à une voix de majorité, quatre ont été condamnées et deux ont quitté leur fonction avant le jugement final.

Cette procédure est très souple : un seul parlementaire peut l'introduire par une résolution ; ce peut être la commission judiciaire de la Chambre ou un message du président.

En 1974, à la suite du cambriolage de l'immeuble Watergate, la Chambre des représentants a ouvert une enquête sur la conduite du Président Nixon dans cette affaire, et vous vous souvenez tous que le 8 août, le Président Nixon démissionna, mais après que la commission judiciaire de la Chambre des représentants eut adopté trois articles de mise en accusation du Président et que celui-ci eut été informé qu'il était certain qu'il serait mis en accusation, condamné et destitué.

Mesdames et messieurs, tous les grands pays démocratiques d'Europe possèdent une telle disposition : la constitution allemande énonce que « le chef de l'Etat, tout en étant politiquement irresponsable, ne peut être mis en accusation que pour violation intentionnelle de la loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale ».

Ce que je vous demande de retenir, c'est que toutes les grandes démocraties tirent leur dignité, leur fierté de pouvoir résoudre par la loi les problèmes de corruption, les atteintes à la liberté des citoyens ou toutes les formes de délits qui viendraient du sommet de l'Etat.

Il n'y a pas de domaine sacré, intangible. Et la saisine de la Haute Cour de justice, au terme d'une procédure pénale, par un vote identique des deux chambres à la majorité des deux tiers, réduirait toute suspicion de déviation politique et réconcilierait les mœurs politiques de notre pays avec sa tradition républicaine.

Il n'est pas normal que la France, dont la mission historique dans le monde est associée à l'image de la République, reçoive d'ailleurs, plus longtemps, des leçons de politique républicaine.

Députés de la majorité, souvenez-vous de votre récente campagne électorale. Vous avez été élus, certes, sur un programme de redressement national que le gouvernement d'Edouard Balladur conduit avec précision et détermination, mais, plus puissant que tout, a été le flux irrésistible du rejet qui a balayé les armées du socialisme triomphant comme jadis furent emportées dans la mer Rouge les armées du Pharaon. (*Sourires sur divers bancs.*)

Le peuple excédé par un monde politicien vivant en vase clos, avec ses règles écrites et surtout non écrites, avec ses affaires parfois scandaleuses, dont les responsables les plus patents ne se reconnaissent jamais coupables, vous a donné

un mandat. Vous avez été mandatés pour assainir la situation sur le plan économique, mais aussi sur le plan moral.

« Si vous ne le faites pas quand vous avez l'occasion de le faire, cela veut dire que vous ne voulez pas le faire. Si la majorité d'aujourd'hui ne le fait pas, si elle s'y oppose, « vers qui pourrait se retourner le peuple français ? » Je cite là le Premier ministre Edouard Balladur.

Si vous ne démocratisez pas, si vous ne soumettez pas aux règles du droit commun la fonction présidentielle, vous aurez accepté que le sommet sur lequel s'appuie tout l'édifice de la République ne s'appuie lui-même sur rien.

Permettez-moi de vous le dire en toute franchise, au-delà des programmes, au-delà du rejet, la plupart d'entre vous, toutes tendances politiques confondues, ont été élus parce que les électeurs ont pu s'identifier à vous, se reconnaître en vous pour être les porte-parole, non seulement de ce qu'ils disent, mais de ce qu'ils vivent et de ce qu'ils sentent. C'est là votre dignité particulière et votre force.

Vous devez faire en sorte que les citoyens puissent aussi se reconnaître dans leur Président de la République, faire en sorte qu'une fois élu, celui-ci n'apparaisse plus d'une autre essence, d'une autre substance que le commun des mortels. Il vous appartient d'éviter toute « dérive monarchique du pouvoir présidentiel », qui est souvent dénoncée par nos représentants les plus éminents, mais qui est naturelle dès lors que la personne du Président n'est plus justiciable des lois de la République.

Cette situation entraîne une déviation des comportements des citoyens qui, dans leur bon sens, l'assimilent à un Dieu pour ceux qui le soutiennent, ou au Malin pour ceux qui le combattent - pour reprendre la formule du Pape Jean-Paul II dans son discours d'Agrigente - parce que la personne qui est au sommet de l'Etat se situe en dehors du droit républicain, parce qu'il peut attenter aux libertés fondamentales des gens en les mettant sur écoute, en envoyant sa garde personnelle procéder à des perquisitions en dehors de tout cadre juridique, en faisant modifier par des actes illégaux des dossiers d'instruction sans que ces actes dépassent les frontières de la rumeur, de l'insinuation puisqu'ils ne donnent prise à aucune qualification juridique selon le droit commun, puisqu'ils ne peuvent susciter autre chose que des rumeurs et des menaces obscures pour tous les Français, en raison même du fait qu'ils ne peuvent pas susciter des plaintes ni des enquêtes ; comme si la fonction présidentielle ne pouvait être que le substitut d'une monarchie à la fois inavouée et moribonde, à laquelle on se sent obligé de vouer un culte, mais que l'on ne cesse d'enterrer avec force célébrations depuis 200 ans à titre d'exorcisme sacrificiel.

Députés du Rassemblement pour la République, vous êtes issus du gaullisme et pour beaucoup attachés à son idéal. Vous êtes les premiers à savoir que le gaullisme est, pour reprendre une citation des *Mémoires*, « une doctrine sociale, morale et nationale ».

Tous les Français, quelles que soient leurs origines ou leurs opinions, reconnaissent que le général de Gaulle fut un homme au-dessus du commun parce qu'il s'est totalement identifié à la patrie, incarné dans la France et dans ses valeurs, ce qui n'a rien à voir avec une forme de conscience professionnelle politique, ni avec un esprit de sérieux dans la fonction.

Le général de Gaulle est entré dans la légende de la France, parce que son existence personnelle s'est abolie dans son dévouement pour le pays.

Une procédure d'empêchement n'eût assurément gêné personne, mais personne ne pouvait y penser.

Aux députés de l'Union pour la démocratie française en particulier, je rappellerai combien il est difficilement supportable que la personne du Président soit suspectée dans sa

vie personnelle simplement parce qu'elle est, par définition, exorbitante des lois du commun des mortels et des règlements républicains.

Si rien ne prévoit qu'il puisse être légalement appelé à rendre compte de ses actes, alors le Président risque d'être toujours suspect dans tous les gestes de sa vie. Le poids du soupçon pourra toujours peser sur lui, les insinuations les plus fantaisistes prendre corps puisqu'il n'a même pas le droit de demander à disposer des droits de la défense comme tout citoyen victime d'une attaque injustifiée. Pour toute diffamation relative à ses actes ou à sa vie privée, ce président est désarmé puisqu'il n'a pas d'existence républicaine et puisque personne, aucun citoyen ne peut l'attaquer en justice. Sa vie ne s'inscrit pas dans l'écheveau des relations de citoyenneté. Il n'est pas un citoyen et n'est pas couvert par ses droits.

Je suis sûr que vous reconnaîtrez, au fond de vous-mêmes, l'urgence d'une réforme constitutionnelle permettant d'étendre le droit au droit, le droit à la sécurité juridique à la personne du Président de la République.

A tous les parlementaires, quelle que soit leur appartenance, je me permettrai de rappeler dans quel contexte le Président de la République a appelé de ses vœux, le 9 novembre dernier, une réforme de la Haute Cour de justice. Toute sa vie, le Président Mitterrand a développé le thème qu'il n'y avait pas, qu'il ne devait pas y avoir de limite à l'exercice de la justice dans la poursuite des crimes et délits. « Tout homme public », déclarait-il, « y compris bien entendu le plus important d'entre eux, doit être en mesure de s'expliquer, sans que l'on préjuge en quoi que ce soit, approbation ou condamnation. Il n'y a pas de raison d'Etat ».

« La raison d'Etat », ajoutait-il ce 5 décembre 1979, à propos de la personne du Président, « n'est qu'un alibi. Je conteste la raison d'Etat qui, dans une démocratie, ne doit pas exister ».

Il poursuivait : « La raison d'Etat est le plus souvent invoquée par les complices ou les coupables. » Bref, la manière la plus simple et la plus logique de démêler la confusion entre haute trahison, d'une part, et crimes et délits, d'autre part, c'est de mettre tout le monde au même régime républicain.

J'aurais mauvaise grâce à multiplier les citations. Aussi me contenterai-je de rappeler les critiques acerbes contre toute conception théologique du domaine suprême, l'auteur du *Coup d'Etat permanent* se demandant si le Président de la République est le maître absolu au-dessus de la République ou le protecteur et l'incarnation de la République, enfin, les appels à une réforme constitutionnelle pour que le premier personnage de l'Etat ne soit pas dans la situation de Louis-Napoléon Bonaparte et de Philippe Pétain.

Après plus de douze ans d'exercice du pouvoir, le président Mitterrand précisait clairement le 10 mai 1993 dans son discours à l'UNESCO que l'une de ses intentions profondes qui inspire le projet de réforme constitutionnelle qui nous est aujourd'hui proposé est de garantir à tout citoyen l'accès à la justice s'il se considère persécuté par un acte du Gouvernement.

Ajouterai-je simplement, modestement, logiquement et préalablement qu'en vous proposant d'adopter « par un acte du Président », vous confirmerez que l'unique garantie des citoyens contre l'arbitraire, c'est que le droit pénal s'applique à tous les citoyens, y compris au premier d'entre eux.

Mes nombreuses citations n'avaient d'autre objet que de montrer qu'au fond d'eux-mêmes tous les représentants du peuple dans cette assemblée ne peuvent que s'accorder, au-delà des clivages politiques, pour juger qu'il est urgent d'étendre l'application de la loi républicaine au sommet de l'Etat.

Et pour rester dans le style même de ces citations, je dirai que vous allez décider de l'avènement d'une République totalement transparente et de la fin du Bas-Empire.

Nous vivons une période un peu exceptionnelle de notre histoire politique où chacun vit sa liberté. Le Président préside librement, et sans aucune gêne ni solidarité obligée avec le Gouvernement. Le Gouvernement gouverne et organise en toute indépendance le redressement de la France pour répondre au mandat que le peuple nous a donné en mars 1993. Et la majorité parlementaire portée par un puissant courant populaire, assurément solidaire de l'action gouvernementale, n'entretient - c'est presque un euphémisme - aucun lien religieux de dépendance, aucune obligation politique particulière à l'égard du Président.

M. Francis Delattre. Très bien !

M. Didier Julia. D'ailleurs, la notion même de révérence ou de dévotion religieuse à une personne laïque dans la hiérarchie du pouvoir républicain est une insulte à la République, que les anciens auraient appelée un monstre juridique ou que de moins anciens, pour reprendre l'expression de M. Jack Lang, nommeraient une ère de ténèbres républicaines, susceptible d'ouvrir la voie à toutes les formes de sectarisme ou de fondamentalisme.

Il est surtout absurde de faire croire que, de nos jours, le premier personnage de l'Etat aurait une légitimité différente et supérieure à la légitimité républicaine.

M. Charles Revet. Bien sûr !

M. Didier Julia. Et il y a une chose qui est claire : à la différence de ceux qui assument une fonction gouvernementale, et tout en ayant le plus grand respect pour les valeurs institutionnelles, les parlementaires n'ont pas à s'imposer les réserves d'une cohabitation qu'ils ne vivent pas et qu'ils n'ont pas à vivre. Pourquoi se placeraient-ils artificiellement dans un rôle qui n'est pas le leur ? Les deux seuls devoirs qui nous sont impartis, à ma connaissance, sont de soutenir le Gouvernement et de rester fidèles aux aspirations et aux difficultés du peuple que nous représentons, dualité qui risque déjà de nous imposer des tensions et parfois une abnégation dont beaucoup d'entre vous pourraient témoigner. Je pense même que la confusion des rôles pourrait être très préjudiciable à terme pour la majorité nationale.

La Constitution et l'époque que nous vivons permettent au Parlement de présenter des propositions d'avancées républicaines concernant le statut du Président sans autorisation morale ni réglementaire.

En inscrivant les actes du Président dans le contexte des lois de la République, vous aurez contribué, pour le présent et pour l'avenir, au respect de la fonction et à celui des hommes qui peuvent être appelés à l'assumer.

Qu'on pourrait dire, en effet, qu'il souhaite maintenir le *statu quo*, afin de pouvoir porter vers la magistrature suprême des personnes au passé trouble ou délictueux et arrêter des enquêtes ou toute instruction potentielle, dans le seul but d'obtenir l'immunité totale qui s'attache à la fonction ? Qui pourrait, par son abstention ou par son silence, soutenir un tel projet ?

En votant la question préalable, vous n'exprimerez aucune réserve à l'égard du Président de la République, mais vous dites qu'éventuellement le Parlement pourrait exprimer des réserves sur ses actes. Dans le cas contraire, vous vous priveriez pour l'avenir de toute possibilité constitutionnelle d'en exprimer.

Demain, il sera trop tard et vous aurez renoncé pour longtemps à l'exercice d'un droit républicain fondamental.

Vous ne bloquerez nullement la discussion parlementaire sur la réforme constitutionnelle.

Et si, par votre vote, vous deviez retarder de vingt-quatre ou quarante-huit heures la date des vacances parlementaires, vous auriez la consolation, inappréciable, et conformément à un vœu hautement exprimé dans cette assemblée, d'avoir fait en sorte que la nation reprenne confiance dans la République, parce que, dorénavant, tous les citoyens de notre pays seront et se sentiront des citoyens debout en face du pouvoir.

Je vous demande de dire non à l'irresponsabilité pénale des dirigeants politiques de la France, de changer les mentalités du monde politique qui a vécu jusqu'à présent en vase clos et de dire non à tout Munich politique.

Si vous votiez la question préalable, ce serait, je crois, un succès pour la République. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. La commission des lois a rejeté la question préalable de M. Julia.

Vous savez d'ailleurs, monsieur Julia, ce qu'est une question préalable. Si l'Assemblée devait l'adopter, le débat sur la réforme constitutionnelle s'arrêterait et votre amendement ne pourrait venir en discussion.

Je suis d'accord avec vous sur le fait que modifier la Constitution est un acte particulièrement grave, et je crois que l'ensemble de nos collègues en ont parfaitement conscience.

Cela dit, si nous modifions la Constitution, c'est aussi parce que nous nous y sommes engagés depuis longtemps, et je me félicite que tant le garde des sceaux que le rapporteur de la commission des lois aient rappelé à quel point le pays tout entier, et les magistrats eux-mêmes, étaient soucieux de l'indépendance de la justice. Tout le volet concernant le CSM, que vous n'avez pas traité, naturellement, intéresse au plus haut point l'opinion publique et les magistrats.

En ce qui concerne la Haute Cour de justice, je crois que vous faites une erreur. D'abord, la France n'a pas les mêmes traditions que les Etats-Unis et, par votre procédure d'empêchement, vous bouleversez en réalité nos institutions.

Selon l'article 68 de la Constitution, le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Tous les crimes et délits qui ne sont pas accomplis dans l'exercice de ses fonctions tombent dans le droit commun. De même, aux termes de l'article 26, les députés ne sauraient bénéficier de l'immunité parlementaire s'ils commettent un crime ou un délit de droit commun.

Vous semblez faire une sorte d'amalgame entre ce qui n'est pas détachable de sa fonction et ce qui l'est. Il est vrai que c'est délicat mais, si le Président de la République commettait un crime de droit commun détachable de ses fonctions - admettons qu'il tue sa femme un soir dans son lit (*Sourires*) - il est bien évident qu'il serait justiciable, comme chacun d'entre nous, des rigueurs du droit commun.

Pour ne pas bouleverser les institutions, il faut maintenir, pour le Président de la République, la possibilité de n'être poursuivi que pour haute trahison, en conservant ce qui a toujours dominé dans nos institutions, incontestablement en tout cas depuis 1848, à savoir l'abandon de sa responsabilité pénale et politique, contrairement, bien sûr, comme vous l'avez d'ailleurs dit très justement, aux membres du Gouvernement.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous invite, mes chers collègues, à suivre la commission des lois et à rejeter la question préalable de M. Julia.

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

M. André Fanton, rapporteur. M. Julia a déposé un amendement qui traduit ce qu'il a développé tout à l'heure. Si la question préalable était votée, cet amendement ne pourrait naturellement pas venir en discussion. Le texte retournerait au Sénat avec un avis négatif de l'Assemblée et la procédure suivrait un cours tout nouveau. Or les problèmes qu'il a soulevés méritent réflexion et débat.

C'est pourquoi la commission des lois a rejeté la question préalable.

M. le président. Personne ne demande la parole dans les explications de vote ?...

Sur la question préalable, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

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

Monsieur le ministre d'Etat, vous souhaitez, ai-je cru comprendre, que l'Assemblée ne reprenne ses travaux qu'à vingt et une heures quarante-cinq ?

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. En effet, monsieur le président.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures quarante-cinq, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, n° 232 rectifié, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX et X (rapport n° 356 de M. André Fanton, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures.)

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

