

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

(66^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

3^e séance du mardi 22 juin 1993



SOMMAIRE

PRÉSIDENTENCE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

1. Fixation de l'ordre du jour (p. 2043).

ORDRE DU JOUR COMPLÉMENTAIRE (p. 2043)

2. Révision de la Constitution. – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat (p. 2043).

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2043)

MM. Raoul Béteille,
Jacques Floch,
Jean-Jacques Hyst,
Jacques Brunhes,

M^{me} Nicole Carala,

MM. José Rossi,
Jean-Pierre Michel,
Pierre Mazeaud, président de la commission des lois,

MM. François Baroin,
Didier Bariani,
Xavier de Roux,
Arnaud Cazin d'Honinchtun.

Clôture de la discussion générale.

Passage à la discussion des articles.

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

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

3. Dépôt de propositions de loi (p. 2065).

4. Dépôt de rapports (p. 2065).

5. Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat (p. 2066).

6. Ordre du jour (p. 2066).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

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

La séance est ouverte à vingt et une heures quarante-cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mercredi 30 juin inclus, terme de la session ordinaire, a été ainsi fixé en conférence des présidents.

Ce soir :

Suite du projet de loi constitutionnelle.

Mercredi 23 juin, à onze heures :

Projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991 ;

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

Suite du projet de loi constitutionnelle.

Jeudi 24 juin, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat ;

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet, adopté par le Sénat, sur les surtaxes locales temporaires perçues par la SNCF ;

Suite du projet de loi constitutionnelle ;

Deuxième lecture de la proposition de loi sur la réforme du droit de la nationalité ;

Proposition de loi de M. Barrot sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Vendredi 25 juin, à neuf heures trente :

Deux propositions de résolution sur les fonds à finalité structurelle (ces deux textes faisant l'objet d'une discussion générale commune) ;

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

Projet autorisant l'approbation de la convention sur la protection du Rhin ;

Suite de la proposition de loi de M. Barrot sur les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ;

Quatre propositions de loi de MM. Couanau, Pons, Milon et Lequiller sur la participation des collectivités territoriales aux dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés.

Lundi 28 juin, à dix heures, quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet de privatisation, adopté par le Sénat.

Mardi 29 juin, à neuf heures trente :

Projet approuvant la convention entre le ministre de l'économie et la Banque de France ;

Suite du projet de privatisation.

A seize heures, après la communication hebdomadaire du Gouvernement, et vingt et une heures trente, et mercredi 30 juin, à dix heures trente, quinze heures, après les questions au Gouvernement et après le dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes, et vingt et une heures trente :

Suite du projet de privatisation.

Ordre du jour complémentaire

M. le président. Par ailleurs, la conférence des présidents a inscrit à l'ordre du jour complémentaire, le vendredi 25 juin, à neuf heures trente, après les deux propositions de résolution sur les fonds à finalité structurelle, la proposition de résolution adoptée par la commission des lois sur les propositions de résolution de MM. Robert Pandraud et Pierre Mazeaud et de M. Jean-Claude Lefort (n° 117 et 264) portant sur la proposition modifiée de directive du Conseil des Communautés européennes relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (n° E 48).

2

REVISION DE LA CONSTITUTION

Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de 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).

Cet après-midi, l'Assemblée a rejeté la question préalable.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Raoul Béteille, pour trente minutes.

M. Raoul Béteille. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, garde des sceaux, mesdames, messieurs, je n'utiliserai probablement pas tout mon temps de parole : vous en serez, je pense, très contents. *(Sourires.)*

M. Jean-Jacques Hyest. Merci d'avance !

M. Raoul Béteille. En effet, je suis très largement d'accord avec ce qu'a dit le rapporteur de la commission des lois concernant la section I, relative au Conseil constitutionnel, et la section III, instituant une Cour de justice de la République. Je ne répéterai donc pas, en moins bien, ce qu'il a dit.

S'agissant du Conseil constitutionnel, je pense que l'institution d'un contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception aboutirait à un résultat détestable dans la

mesure où il n'y aurait plus de sécurité dans les rapports juridiques. La loi tendrait à devenir ce que certains ont appelé une simple « base de discussion ». Déjà « corsetée » par le contrôle *a priori* et les normes communautaires, la loi appartient, que l'on sache, au peuple français, tant il est vrai que c'est lui qui, à travers nous, fait la loi dans cet hémicycle.

Je partage donc l'avis du rapporteur : il n'est pas question de rétablir les articles 1^{er} à 5 et 13 du projet.

En ce qui concerne la section III instituant une Cour de justice de la République, je suis également d'accord avec M. Fanton et j'aboutis aux mêmes conclusions que lui : il faut modifier la saisine, puisqu'il s'agit de problèmes de qualification juridique relevant de l'adage *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, de façon à éviter des saisines abusives et il convient que cette cour soit présidée par le Premier président de la Cour de cassation. En outre, le pourvoi en cassation doit être impossible pour les raisons indiquées par M. le rapporteur, tandis que le pourvoi en révision, lui, doit être possible comme l'a proposé Mme Sauvaigo.

Cependant, qu'il me soit permis de dire, comme M. le rapporteur, que la Haute Cour n'aurait peut-être pas si mal marché... si elle avait marché, sous réserve de la question de la saisine, compte tenu du caractère de droit pénal spécial des infractions pouvant être reprochées aux ministres.

Néanmoins, je voudrais rappeler un petit fait historique - petit mais important - qui montre que parfois on reproche à la justice des fautes qu'elle n'a pas commises. Quelquefois, on va disant que la justice « ne marche pas bien » : ne vaudrait-il pas mieux dire que certains font des choses qui ne sont pas bien ? Je veux parler de l'affaire Nucci, évoquée par M. le rapporteur. Que l'on se souvienne des conditions dans lesquelles l'amnistie est intervenue. Ce n'était pas le fait des juges ! Que l'on se souvienne des conditions dans lesquelles les magistrats de la Cour de cassation ont été conduits à constater que la loi, qui s'impose à eux, faisait que l'infraction reprochée à M. Nucci était amnistiée. Et comme, une fois la décision rendue, ils ont laissé entendre dans les couloirs qu'ils n'étaient pas tellement satisfaits de ce qu'on leur avait fait faire, M. Nucci les a traités de « faux-culs » ! Voilà qui devait être rappelé. Certains font des choses qui ne sont pas bien, et c'est la justice qui encourt les reproches !

En l'occurrence, c'est tout de même le Parlement qui avait fait quelque chose qui n'était pas bien, ce qui prouve que nous devons être très vigilants quand nous légiférons.

Je m'étendrai un peu plus sur la section II et la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ; j'insisterai sur des points qui me tiennent à cœur en tant que magistrat - ancien magistrat. En effet, mes chers collègues, je suis devenu magistrat en 1948, il y a quarante-cinq ans, et je le suis resté jusqu'à ces derniers temps où j'étais conseiller à la Cour de cassation.

Eh bien, dès le début, j'entendais dire, et je lisais que la justice était en crise : « Vous êtes magistrat, très bien, mon jeune ami, mais malheureusement, me disait-on, la justice est en crise. » Tout au long de ma vie professionnelle, on me l'a répété. C'est beaucoup pour « une crise », crise à laquelle j'ai d'ailleurs consacré, en 1970, un discours qui a fait la Une de l'actualité, parce que je disais à l'époque... ce que je vais vous répéter maintenant, avec quelques autres petites choses et cela n'avait d'ailleurs pas plu à tout le monde.

Nous voici donc en 1993, et la justice nous est toujours signalée comme étant « en crise ». Il faudrait tout de même se demander si le mot « crise » convient quand il s'agit de quelque chose qui perdure un demi-siècle. A cette question, en fait la réponse est non. Une crise, c'est un moment de tension aiguë au sein d'une évolution. Il ne s'agit donc pas de crise, mais incontestablement d'autre chose. De quoi ?

Je ne prétendrai certes pas que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes judiciaires possible. Il est sûr que notre justice n'est pas parfaite et il est donc légitime que les citoyens et le législateur essayent de tout faire pour l'améliorer.

Cela étant, monsieur le garde des sceaux, je ne sais pas si vous pouvez espérer, comme vous l'avez annoncé tout à l'heure, garantir définitivement l'indépendance de la justice, tout au moins aux yeux de ceux qui la regardent fonctionner. Quoi que nous fassions, nous continuerons à lire et à entendre dire que la justice est en crise. Selon le rapport de M. le sénateur Arthuis, 40 p. 100 des justiciables ne sont pas contents et pensent que la justice est soumise au pouvoir politique.

A cela, il y a une explication. Je l'ai trouvée tout seul et assez vite. Un jour, j'ai eu la joie de constater que quelqu'un d'autre l'avait trouvée avant moi, en 1947. C'était un grand avocat que j'ai eu le privilège d'entendre plusieurs fois, René Floriot. Dans *L'Art d'être plaideur*, ce livre qu'il a signé en 1947 avec le grand journaliste Geo London, il a écrit ceci : « La raison de cette mauvaise opinion qu'on a de la justice provient peut-être tout simplement de ce que, comme, dans tout litige, il y a deux parties dont une perdante. Les perdants sont toujours au moins 50 p. 100 de mécontents. »

Somme toute, et en simplifiant à peine, on peut dire qu'il est dans la nature des choses qu'un service postal excellent puisse obtenir 100 p. 100 de satisfaits : celui qui envoie la lettre, et qui veut qu'elle arrive, et celui qui la reçoit, et qui aime bien la recevoir, même si, quelquefois, après l'avoir ouverte, il n'est plus du même avis (*Sourires*).

Et il est dans la nature des choses qu'une justice parfaite fasse, pour les raisons énoncées par Floriot avant moi, au moins 50 p. 100 de mécontents. Trouvez-moi un perdant - il peut s'en rencontrer un, mais si vous le trouvez, montrez-le moi - qui soit content d'avoir tort, qui dise que les juges ont eu raison de lui avoir donné tort et qui aille répétant par les bois et les guérets : « Mon Dieu, que c'est bien jugé. » (*Sourires.*)

Le perdant, s'il ne garde pas un silence rageur, s'exclamera plutôt : « Ces juges sont des incapables, des ignorants - et d'ailleurs il est bien possible qu'ils soient soumis au pouvoir politique. On sait bien comment les choses se passent : mon adversaire a eu le talent d'utiliser ce vice. » Autrement dit, pour être aimé de tout le monde, il faut choisir un autre métier que celui de magistrat.

Mais tout cela ne signifie pas non plus que la justice est en crise. Et ce n'est pas non plus une raison pour affirmer qu'elle est parfaite. Peut-être ne l'est-elle pas ?

Nous avons le devoir de chercher, de trouver et de supprimer ce qui peut faire dire, à juste titre, à certains qui appartiennent à la moitié de mécontents, que la justice est mal rendue - et non pas seulement qu'elle est trop lente et que les juges ne sont pas indépendants, ce qui est justement le cœur de notre sujet.

J'en viens à un autre aspect de ce problème. J'ose affirmer ici que, quel que soit l'inconfort provoqué par certaines nominations de ces dernières années, un magistrat moyennement pourvu de caractère peut sans aucune difficulté rester parfaitement capable d'être indépendant.

Quand vous voyez certains magistrats parler fréquemment de leur « indépendance » en faisant la grimace, vous pouvez vous dire qu'ils ont probablement de ce côté-là une complexion personnelle un peu faible. L'indépendance, la vraie, celle qui n'est pas appréciée par le public, mais qui est ressentie par le juge lui-même, elle est dans le cœur du juge et pas ailleurs, et les textes n'y font pas grand-chose !

Seulement, ce qui compte aussi dans cette affaire, c'est, au moins autant que la chose elle-même, l'idée que se fait le public de cette indépendance.

Voyons ce que nous pouvons faire de ce point de vue.

En ce qui concerne l'indépendance, le nœud du problème et la clef de sa solution se trouvent, à mon avis, dans une réflexion sur la légitimité du magistrat. C'est extrêmement important. Ainsi que le rapporteur l'a rappelé, à juste titre, dans son rapport écrit, les magistrats ne jouissent pas de la légitimité immédiate conférée par l'élection et attachée à la souveraineté nationale. C'est un ancien magistrat qui vous le dit et c'est même pour cette raison que j'ai voulu monter ce soir à la tribune. Les magistrats ont une légitimité indirecte. Il convient donc, après une relecture raisonnée de Montesquieu, dont beaucoup parlent sans l'avoir lu...

M. Jean-Jacques Hyest. C'est vrai !

M. Raoul Béteille. ... de garder présentes à l'esprit quelques vérités capitales.

Les trois pouvoirs, le législatif, l'exécutif et le judiciaire, doivent être indépendants les uns des autres. Mieux, ils doivent être distincts à mon avis les uns des autres, mais en relation les uns avec les autres, afin d'éviter l'ataxie du corps social.

Il est fondamentalement normal que le législatif dicte sa loi au judiciaire : personne ne songe à soutenir qu'il y a à une atteinte à l'indépendance du judiciaire.

De même, il est normal que l'exécutif, qui peut demander au législatif de voter une loi, ce qu'il fait d'ailleurs ce soir, et quitte à échouer dans sa demande, puisse aussi demander au judiciaire de trancher dans tel ou tel sens sur tel ou tel cas particulier, en application de la loi générale et impersonnelle, quitte, ici encore, à échouer. Le rapporteur l'a déjà indiqué, mais je tenais à le répéter, car certains contestent cette interprétation.

A la lumière de ces considérations, on aperçoit que la légitimité indirecte de l'appareil judiciaire, appareil qui est constitué dans sa quasi-totalité de techniciens nommés après ce que j'appellerai un « simple succès scolaire », résulte, d'une part, de leur rôle consistant, lorsqu'ils sont juges, à appliquer la loi que le peuple leur a dictée dans cet hémicycle et, d'autre part, quand ils acceptent d'être membres du ministère public, c'est-à-dire avoués de la société, et non pas seulement avocats, mais avoués, à savoir représentants de cette société - « procureur » était l'ancien nom de l'avoué -, de leur rôle consistant à transmettre au juge proprement dit les demandes émanant de l'exécutif, c'est-à-dire du garde des sceaux. C'est celui-ci, en effet, qui détermine, compte tenu de la volonté populaire, de la volonté du peuple devant lequel il est responsable, quelle doit être ce qu'on appelle la politique pénale.

Le peuple, qui s'exprime lors des élections, peut, en effet, sans vouloir changer la loi elle-même, c'est-à-dire la règle générale et impersonnelle, désirer que cet outil soit utilisé de façon différente et nouvelle. Il faut que, dans un sens comme dans l'autre, cette volonté du peuple de changer de politique pénale soit satisfaite. C'est pourquoi, si la parole du ministère public doit rester libre - le magistrat peut dire ce qu'il pense - sa plume doit être servie.

Il en résulte deux conséquences principales.

Compte tenu du fait que la plume est servie mais que la parole est libre - vieil adage toujours répété dans notre histoire judiciaire - le ministère public ne saurait être indépendant de l'exécutif. Il doit obéissance écrite au garde des sceaux. Tel est d'ailleurs le sens de l'article 36 du code de procédure pénale, puisque le garde des sceaux peut adresser aux procureurs généraux des injonctions de poursuite et des

injonctions de prendre telle ou telle réquisition écrite qu'il juge convenable.

Les juges, au contraire, doivent être indépendants du pouvoir exécutif. Ils ont seulement le devoir, mais le devoir absolu, d'obéir au législatif. Et il faut donc faire en sorte qu'il soit clairement dit, et peut-être cru par le public, qu'ils sont indépendants. Ils doivent être véritablement indépendants, c'est-à-dire pas seulement à l'égard de l'exécutif - ce qui est facile pour peu qu'on ait un peu de caractère - mais aussi vis-à-vis d'eux-mêmes. Ils ne doivent donc en aucune manière être inféodés à un clan professionnel, syndical ou autre. Chaque juge doit être individuellement indépendant et non soumis aux exigences d'une chapelle, quelle qu'elle soit.

En conclusion, je vous présenterai deux propositions.

Premièrement, je suis réservé quant à la gestion des magistrats du ministère public par le Conseil supérieur de la magistrature, qui ne s'occupait jusqu'à présent que des magistrats du siège. Certains le souhaitent parce qu'ils y voient dans le secret de leur cœur un premier pas menant à l'indépendance du ministère public par rapport au Gouvernement. Mais cela est mauvais, il faut en être conscient.

Mme Nicole Catala. Tout à fait !

M. Raoul Béteille. Si vous adoptez néanmoins cette formule, avec un Conseil supérieur de la magistrature unique pour les magistrats du siège aussi bien que les magistrats du parquet, ne serait-ce que parce que la commission consultative du parquet n'a pas donné des exemples tellement brillants dans ses dernières décisions ? Il faudra veiller au grain. Le peuple ne doit pas abdiquer devant la technocratie.

Je suis parfaitement d'accord pour que le Conseil supérieur soit présidé par le Président de la République et vice-présidé, si j'ose dire, par le garde des sceaux. En revanche, je me demande pourquoi certains souhaitent que le premier président de la Cour des comptes et le président du Conseil constitutionnel fassent partie de droit de ce conseil.

Deuxièmement, je considère que si on veut porter à huit le nombre des magistrats, il convient d'accroître celui des personnalités extérieures, de manière à maintenir l'équilibre actuel. La magistrature ne doit pas être renfermée sur elle-même ; elle a besoin du contact avec les autres. Selon moi, il faut - et c'est essentiel - absolument proscrire l'élection directe des magistrats.

Mme Nicole Catala. Tout à fait !

M. Raoul Béteille. Faute de quoi nous en reviendrions au clientélisme, à la politisation et au corporatisme que Pierre-Henri Teitgen, dont je m'honore d'avoir été l'un des étudiants à la faculté de Montpellier pendant la guerre - il était professeur de droit constitutionnel -, avait si justement stigmatisés en 1958.

M. Jean-Jacques Hyest. Bonne référence !

M. Raoul Béteille. Plus de la moitié des magistrats se refusent à adhérer à un syndicat. Si l'on veut à tout prix régler la question dans le texte même de la Constitution, et je partage les doutes à cet égard de notre rapporteur, il faut en revenir à la formule du Sénat, c'est-à-dire au tirage au sort au sein d'un collège élu, et renvoyer à une loi organique pour les modalités d'application - voilà pourquoi il aurait fallu savoir ce qu'on proposait de mettre dans cette loi organique, et vous avez eu raison, monsieur le rapporteur, de le dire à M. le garde des sceaux -, à savoir scrutin uninominal, ce qui permettra aux non syndiqués de se présenter et d'être élus, et scrutin organisé dans chaque juridiction : tribunaux de grande instance, cours d'appel et Cour de cassation.

Mme Nicole Catala. Très bien !

M. Raoul Béteille. Je sais que le tirage au sort scandalise quelques-uns, et il n'y a rien de plus normal. Il a déjà été utilisé autre part, dans l'université. Et rappellerai-je que les jurys de cour d'assises, lesquels ont de grandes questions à trancher, en ce qui concerne la liberté, l'honneur et, jusqu'à une date récente, la vie des gens, sont tirés au sort ?

On éviterait, avec ce système, de revenir aux errements de la IV^e République. Il ne faut pas changer de maître. Il ne faut pas s'échapper de la tutelle de celui qui, tout en haut, et grâce à un ou une secrétaire, tient tout en bas le Conseil supérieur en laisse, pour tomber dans la mouvance d'autres personnes. Il ne faut pas d'une justice autistique, repliée sur elle-même, vivant en vase clos et sans respiration extérieure. La justice, qui n'est pas la propriété des juges, est encore moins celle de quelques magistrats.

Mesdames, messieurs, Portalis, qui s'y connaissait quelque peu, disait dans une formule que j'aime beaucoup et qui date un peu - c'est peut-être pour cela que je l'aime (*Sourires*) : « Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante. » Le législateur doit donc être prudent. Mais, comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, ce à quoi nous touchons en ce moment, c'est la Constitution, ce qui est encore plus grave. Et si nous faisons un pas de cleric - j'aimerais qu'on évite de commettre celui que je viens de dénoncer - il aurait beaucoup mieux valu ne rien changer du tout ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Floch, pour vingt minutes.

M. Jacques Floch. Monsieur le garde des sceaux, un sénateur, et non des moindres, puisque c'est un ancien ministre, sorte de gardien du temple gaullien, a terminé devant vous son intervention par ces mots : « Monsieur le garde des sceaux, on ne réforme pas la Constitution pour des motifs d'opportunité, d'actualité, pour faire plaisir à l'opinion publique. Ne nous précipitons pas, laissons passer le temps. Monsieur le garde des sceaux, retirez ce texte que je ne saurais voir ! »

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. C'est vous qui l'avez voulu !

M. Jacques Floch. C'est un de vos amis qui a prononcé ces mots.

Je comprends les gardiens du temple et leur combat, même s'ils font parfois sourire parce qu'ils empêchent tout progrès, toute analyse du mouvement, ou parce qu'ils sortent du débat.

Et pourtant, la France vit depuis trois décennies en paix constitutionnelle parce que les Français, même ceux qui étaient opposés à l'origine à la Constitution, pour des raisons de naissance difficile et d'accompagnement historique un peu compromettant... (*Exclamations sur les bancs du groupe de Rassemblement pour la République.*)

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

M. André Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. N'importe quoi !

M. Jacques Floch. ... ont finalement décidé d'en accepter la trame et d'assurer sa pleine application.

M. André Fanton, rapporteur. Ils s'en sont remis ! (*Sourires.*)

M. Jacques Floch. Tout à fait !

Mais si la règle du jeu reste intangible, il est possible, au vu des pratiques, de corriger ce qui doit l'être et, surtout, de

mieux comprendre notre droit constitutionnel qui, grâce à vous, monsieur le président de la commission des lois, est devenu majeur.

Doit-on aujourd'hui s'en chagriner ? Je crois, j'admets qu'il s'agit d'un progrès du droit qui oblige au moins les auteurs de projets ou de propositions de loi à y regarder à deux fois et d'être plus scrupuleux dans la lecture de la Constitution.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne suis pas le seul !

M. Jacques Floch. Notre Etat de droit doit être mieux compris de nos concitoyens qui doivent voir leurs libertés défendues en permanence.

C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, on peut s'étonner que, avec votre accord, le Sénat ait purement et simplement supprimé les articles 1^{er} à 5 constituant la section I du projet de loi, ainsi que l'article 13 qui lui était lié, en considérant notamment qu'il n'y avait pas d'urgence à créer une procédure nouvelle d'exception d'inconstitutionnalité.

Pourtant, cette initiative proposée par M. le Président de la République, présentée dans un projet de loi signé de Pierre Bérégovoy, reprenait l'une des propositions du comité consultatif pour la révision de la Constitution.

M. André Fanton, rapporteur. Ce n'est pas la Bible !

M. Jacques Floch. Pourquoi, monsieur le garde des sceaux, n'avez-vous pas voulu de l'extension de la saisine du Conseil constitutionnel ? L'opinion publique d'éminents juristes ainsi que des membres de la majorité y sont favorables, et leurs arguments ne manquent pas de bon sens.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est vous qui le dites !

M. Jacques Floch. Aujourd'hui, le contrôle de la constitutionnalité de la loi est de caractère facultatif. Il s'exerce *a priori*, même si la réforme de 1974 a mis un frein à la définition que donnait Michel Debré du Conseil constitutionnel, « une arme contre la déviation du régime parlementaire ». En fait, il s'agissait à l'origine d'empêcher le législateur d'empiéter sur les prérogatives du Gouvernement.

La réforme de 1974 vous a permis d'user, voire d'abuser, au cours des dernières années de ce contre-pouvoir qu'est le contrôle constitutionnel, et, monsieur Mazeaud, vous êtes devenu un spécialiste des recours devant cette haute juridiction.

Doit-on aujourd'hui s'en chagriner ? Je crois, j'admets qu'il s'agit d'un progrès du droit qui oblige au moins des auteurs de projets ou de propositions de loi à y regarder à deux fois et d'être plus scrupuleux dans la lecture de la Constitution.

Reste que les citoyens, eux, ne peuvent toujours pas saisir le Conseil comme nos voisins allemands ou espagnols, et l'on voit parfois des magistrats regretter d'être obligés d'appliquer des lois dont ils savent pertinemment qu'elles violent un droit fondamental. Cela peut apparaître, je le dis clairement, contraire à l'Etat de droit.

Les débats de 1990 ont été détournés de leur objet, les sous-entendus politiques, électoraux, ont pris le pas sur la défense du droit, et pourtant, il faut quand même relire le contenu de l'article 3 : « Toute personne, à l'occasion d'un litige porté devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif, pourra mettre en cause la constitutionnalité d'une loi sur le fondement d'une atteinte à ses droits fondamentaux par la voie d'une exception d'inconstitutionnalité. »

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il faudra accroître le nombre des collaborateurs du Conseil constitutionnel !

M. Jacques Floch. « La saisine du Conseil constitutionnel pourra se faire à l'occasion d'une instance devant une juridiction sur renvoi du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de toute juridiction ne dépendant ni de l'un, ni de l'autre, eux-mêmes saisis par la juridiction devant laquelle se déroule l'instance. »

Chacun sait qu'une telle proposition a par nature des limites. D'abord du fait que, depuis 1974, le Conseil constitutionnel a donné de nombreux avis et restreint considérablement le risque. Mais qui indiquera les défauts de toutes nos lois antérieures à 1974 ?

En dehors de ce qui apparaît comme un débat de juristes, il reste le sentiment négatif qu'on ne veut pas donner au citoyen un pouvoir supplémentaire, même s'il n'en use qu'avec parcimonie.

C'est un espace de liberté de plus au moment où l'on constate que celle-ci aurait plutôt tendance à se restreindre.

Vous n'auriez pas gâché le métier, monsieur le garde des sceaux, en étant l'un des promoteurs de cette réforme !

Les autres propositions de cette section pourront être revues. On peut toutefois se poser la question : doit-on assurer aux anciens Présidents de la République une fonction à vie ? Un sénateur a proposé qu'ils deviennent membres à vie de la Haute assemblée. Pourquoi pas ? Au moins, l'ancien Président, quel qu'il soit, aurait une tribune au lieu d'être muet au Conseil.

La section II, dont vous avez accepté que nous débattions, porte sur un sujet qui relève de la philosophie politique et pour lequel il y a à la fois peu et beaucoup de réponses. C'est un vaste débat que celui de l'indépendance de la magistrature.

Le Sénat a discuté longuement de l'intitulé du titre VIII de la Constitution.

Actuellement, cet intitulé est : « De l'autorité judiciaire ». L'article 6 du projet propose la rédaction suivante : « De l'indépendance de la magistrature ». Le Sénat propose : « De la justice ».

Tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, vous avez dit que cet intitulé avait beaucoup d'importance car, derrière le mot, il y a une définition ; et vous avez eu raison. Lorsqu'on relit les débats de 1958, en particulier le débat qui a eu lieu au Conseil d'Etat, on retrouve les mêmes expressions, les mêmes arguments.

Effectivement, l'indépendance de la magistrature n'est qu'une partie d'un tout. Mais indépendance par rapport à quoi ?

Un chœur nous répond : par rapport au pouvoir politique ! Par rapport à ce pouvoir politique d'où vient tout le mal, de ce pouvoir politique qui, comme chacun le sait, tient maintenant sous sa férule le corps entier de la magistrature. Vous avez entendu, comme nous, tenir de tels propos !

Nous savons aussi que, chaque matin, les procureurs, les présidents des tribunaux, les juges d'instruction, les greffiers et les secrétaires reçoivent des instructions de la chancellerie.

C'est folie que de penser cela, mais c'est ancré dans les esprits !

Caricature, caricature indigne, peut être, mais il ne faut pas chercher bien loin pour que nos concitoyens y voient un reflet de la réalité.

Je pose de nouveau la question : indépendance par rapport à quoi ? Par rapport à l'opinion publique, à l'idée majoritaire du moment, à la médiatisation des faits, au monde économique, aux organisations professionnelles de la magis-

trature, au corporatisme latent des magistrats, à la police, à la gendarmerie, aux gardiens de prison, aux auxiliaires de la justice ?

Notre collègue Bételle, mon prédécesseur à cette tribune, a bien défini la réalité de cette indépendance, qui est plutôt un état d'esprit devant guider les magistrats.

Tous ces rapports tendus sont nécessaires pour que les magistrats soient dans la société des éléments actifs de son développement, de sa découverte, de son amélioration constante.

Il ne faut pas confondre l'indépendance et le renfermement sur soi, qui aboutirait à un monde à part, alors que les juges « statuent au nom du peuple français ». Ils ne sont pas pour autant les représentants du peuple français !

Attention aux définitions sommaires, veillons à ne pas parler de l'indépendance des magistrats que par le biais du Conseil supérieur de la magistrature, par le biais d'un pouvoir sur le déroulement de carrière ; ce serait leur faire insulte.

Il est également stupide de parler de l'indépendance des magistrats parce que certains, par leurs propos ou leurs actions, ont voulu jouer un rôle autre que celui qui est le leur.

Les juges disent le droit, rien que le droit, ils n'ont pas à dire la morale, ils n'ont pas à dire la politique. Ils peuvent le faire et doivent le faire, s'ils en ressentent le besoin, mais en tant que citoyens libres de ce pays, et seulement à ce titre.

Aujourd'hui, il faut réaffirmer, comme vous l'avez fait, que le Président de la République est le garant de l'indépendance de la magistrature. C'est l'essence même de notre Constitution, c'était la volonté du général de Gaulle qui, en 1962, en souhaitant l'élection suprême au suffrage universel, a donné cette garantie au nom du peuple français. Cela suffit.

Le Sénat a donné un autre sens au projet de loi. En effet, dans sa rédaction, si le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature, le garde des sceaux assure la vice-présidence, contre l'avis, d'ailleurs, d'un grand nombre de magistrats, dont le premier président de la Cour de cassation, qui voit là une absence de volonté de couper le lien entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire.

Mais le Sénat, curieusement, a introduit la notion de tirage au sort pour la désignation des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature, au lieu de les faire élire par leurs pairs - vous nous avez expliqué, monsieur le garde des sceaux, que la formule retenue serait mixte.

Mais peut-on avoir une autorité lorsqu'on est simplement tiré au sort ?

Il faut, je crois, maintenir le système électif, même s'il y a un danger de corporatisme, un danger de syndicalisation de la part de ceux qui seront choisis. Car c'est là aussi un mauvais procès.

Si le Conseil supérieur de la magistrature, comme le propose le Sénat, se compose de deux formations compétentes respectivement à l'égard des magistrats du siège et de ceux du parquet, il faudra d'abord répondre à une question de fond : doit-on modifier la position et le rôle du parquet telle que notre tradition républicaine le définit, ou doit-on avoir une autre vision de l'organisation judiciaire, en s'inspirant par exemple du système anglo-saxon ?

Je suis de ceux qui pensent que le garde des sceaux doit rester responsable du parquet. On ne peut, on ne doit pas mélanger les genres. Ou alors on le dit clairement et on débat sur le fond, ce qui engendre un discours d'une autre nature.

Il faut peut-être changer le système de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Mais,

aujourd'hui, c'est celui de 1958, qui a été préconisé par M. Michel Debré. Cette règle a été appliquée jusqu'à présent. L'ensemble des Présidents de la République qui se sont succédé depuis cette époque ont fait leur devoir en appliquant strictement les textes ; on ne peut le leur reprocher.

De même, les avis du Conseil ont toujours été suivis. Aucune nomination n'a fait l'objet d'un litige entre les différents présidents et le Conseil, ou alors dans des cas d'espèce.

Les Français n'ont pas confiance dans leur justice, c'est vous qui l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat. Vous l'avez répété, monsieur le rapporteur, en vous appuyant sur des études d'opinion. Vous pensiez seulement à l'immixtion du pouvoir politique dans le fonctionnement de la justice, parce que c'est le premier argument qui est avancé.

Mais ce n'est pas seulement cela. La justice apparaît à nos concitoyens lente, coûteuse, parfois incompréhensible. C'est un monde extraordinaire dans une société ordinaire. Elle n'explique pas, elle donne l'image de n'avoir rien à justifier, ni son rôle protecteur des citoyens, ni son aspect régulateur de la société, ni surtout ses erreurs, ses fautes, car, comme elle est le reflet de la société, elle n'est pas à l'abri de ses contradictions.

Que penser de la justice dite « politique » – le seul rapprochement de ces deux mots fait peur – qui est en fait ramenée à un seul problème : comment juger un ministre, un ancien ministre, lorsque les actes dont il a assumé la responsabilité ont porté préjudice à la société, à des citoyens ?

Il faut le répéter, un politique est responsable, car c'est lui qui dispose de l'autorité. Il convient de maintenir ce principe car il faut trouver les moyens pratiques de rendre la justice. Ce que veulent l'ensemble de nos concitoyens, c'est qu'on évite les règlements de comptes politiques, car l'opinion ne l'exige pas. La voie est étroite, si on ne veut pas paralyser l'action de l'exécutif, qui risque de se voir quotidiennement menacé par la multiplication des poursuites.

Je ne rappellerai pas les principales dispositions du texte initial, mais elles me semblaient satisfaisantes et équilibrées. Et pourtant, le Sénat les a mises à mal. Il n'a pas contesté le rôle de la Cour de justice de la République, mais sa composition, les modalités de sa saisine et la façon dont elle serait présidée. Autant d'éléments introduits par le Sénat et qui sont contraires au texte initial.

Le rapporteur de la commission des lois a proposé des correctifs importants, qui nous permettent de penser que l'on pourra certainement trouver un terrain d'entente. Mais il faudra ensuite discuter avec les sénateurs et leur faire entendre raison en arguant que leur texte n'est pas acceptable.

Oui, monsieur le ministre, nul ne peut et ne doit échapper à ses responsabilités, mais tout un chacun, fût-il ministre, a droit à l'équité.

Les politiques ne peuvent pas et ne doivent pas avoir le droit de saisine ; nous en reviendrions sinon à la situation antérieure. Les magistrats sont là pour assurer cette mission. La justice peut être rendue paritairement par les magistrats et les pairs de l'accusé pour assurer le bon déroulement de la procédure. Mais je pense que le Premier président de la Cour de cassation doit assurer la charge de président de la Cour de justice de la République.

On ne peut oublier – comment cela serait-il possible ? – le drame terrible de la transfusion sanguine, qui est à l'origine de notre débat d'aujourd'hui, quoi qu'on dise. Mais, dans notre histoire, combien de drames identiques sont restés sans conclusion, parce que personne n'a voulu que l'on conclue ? Qui ne se souvient du talc Morhange, de la thalidomide, de l'incendie du 5/7, d'autres cas insoutenables...

M. Jean-Michel Dubernard. Cela n'a pas grand-chose à voir ! Les proportions n'étaient pas les mêmes !

M. Jacques Floch. En tout cas, des ministres ont signé l'autorisation de vendre le talc Morhange, d'autres ont signé l'autorisation de vendre de la thalidomide, d'autres encore n'ont pas pris leurs responsabilités en ce qui concerne le contrôle de la commission de sécurité sur l'installation du 5/7. Ce sont les exemples que l'on cite mais il y en a bien d'autres. Personne n'est accusé et personne ne doit l'être, parce qu'il s'agit d'une responsabilité collective.

M. Jean-Michel Dubernard. Ce n'est pas certain !

M. Jacques Floch. Relisez les rapports : tous ces exemples sont tirés de la même liste. Tous ces accidents sont insoutenables parce qu'il y a eu des vies détruites, des honneurs bafoués.

Oui, il est temps de trouver les moyens de rendre justice et non pas de crier vengeance, encore moins de régler des comptes politiques.

Vous avez repris, monsieur le garde des sceaux, le projet de loi de votre prédécesseur. Le Sénat l'a dénaturé. On ne peut l'accepter comme tel. Il est encore temps de corriger ce qui est excessif sinon, comme en 1990, nous aurons travaillé pour rien, ou presque.

La commission des lois a apporté de légitimes corrections sur lesquelles on peut discuter très positivement. C'est certainement le souhait d'un très grand nombre d'entre vous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour quinze minutes.

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le garde des sceaux, le présent débat sur le projet de révision constitutionnelle adopté par le Sénat a un caractère quelque peu paradoxal. En effet, c'est le gouvernement issu des élections de mars 1993 qui prend en charge un projet adopté par le gouvernement précédent, et, pour déterminer exactement son avis, nous devons nous rapporter à celui que vous avez exprimé devant le Sénat et, cet après-midi, devant l'Assemblée nationale.

La Haute Assemblée ayant profondément modifié ce projet, nous nous trouvons, en quelque sorte, devant une proposition de loi constitutionnelle qui ne concerne plus que le Conseil supérieur de la magistrature et la Haute Cour de justice.

En effet, le Sénat a voulu disjoindre de ce projet la saisine du Conseil constitutionnel par les justiciables. Nous avons déjà connu ce débat en 1990, monsieur le rapporteur, alors que nous n'avions pas le bonheur de vous avoir parmi nous, à ce moment-là !

M. André Fanton, rapporteur. Quelle perte ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest. Cette révision avait achoppé sur deux points, la composition du Conseil constitutionnel et le champ d'application de cette saisine. Le Sénat voulait, en effet, que celle-ci ne concerne que les lois votées avant 1974, date d'une précédente révision constitutionnelle, adoptée par le Congrès, permettant à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel. Cette réforme, que nous devons au président Valéry Giscard d'Estaing, fut extrêmement importante et les oppositions successives en ont largement profité.

Nous sommes nombreux à estimer que le droit pour le citoyen, avec des filtres nécessaires, de saisir le Conseil constitutionnel constitue un progrès vers l'Etat de droit, et nous le rappellerons par un amendement. Mais nous comprenons aussi que la Haute assemblée s'inquiète d'un gouvernement des juges. Cette question pourrait être reprise dans un plus large débat. En effet, le contrôle de constitu-

tionnalité des lois pour lequel beaucoup de parlementaires seraient réticents constitue, à nos yeux, un progrès incontestable qui ne peut être parfaitement réalisé dans le cadre du Parlement.

Le projet de loi aborde deux autres sujets aux liens étroits puisqu'ils touchent aux problèmes de la justice et à ceux de son indépendance.

Une plus grande indépendance de la justice par rapport au pouvoir politique, tel est l'enjeu de la réforme proposée. Il concerne à la fois les hommes politiques, qui doivent être jugés d'une manière comparable à celle dont sont jugés les autres citoyens, et les juges, qui ne doivent pas tenir leur carrière du pouvoir politique.

Qu'il ait fallu attendre tant d'années pour voir apparaître un projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature, alors que le chef de l'Etat avait promis, et à de nombreuses reprises, dans tous ses engagements électoraux, ceux de 1988 et ceux de 1981 et en beaucoup d'autres occasions encore,...

M. Georges Chavanes. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Hyest. ... de couper le cordon ombilical entre l'Etat et la justice, doit nous inciter à profiter de l'occasion qui nous est donnée d'engager et de conclure cette réforme.

Certes, et M. Béteille l'a très bien dit, l'indépendance des juges ne tient pas seulement à leurs conditions de nomination ou de promotion. Je suis convaincu, et nous en avons de multiples exemples tous les jours, que la grande majorité des juges n'est influencée ni par les perspectives de carrière ni par la pression supposée du pouvoir politique. Mais le pouvoir s'est trop joué des juges. Rappelez-vous la phrase terrible d'un ancien garde des sceaux les qualifiant de « bouffons de la République ».

Le pouvoir a trop joué avec la justice pour que nous ne tentions pas d'améliorer le fonctionnement de l'organe régulateur du pouvoir judiciaire.

Certes, il nous faut éviter de tomber dans l'écueil du corporatisme, qui avait justifié la réforme du Conseil supérieur de la magistrature en 1958.

C'est pourquoi, tout en conservant au Président de la République le soin de présider le Conseil supérieur, mais en y intégrant le garde des sceaux comme vice-président - car il ne saurait en être absent : ce ne serait pas digne de sa fonction, ni y occuper un strapontin, il faut à la fois l'ouvrir à des personnalités extérieures à la magistrature, et désigner ses membres magistrats selon des modalités qui évitent la politisation, que certains craignent, tout en assurant leur représentativité. Le pur tirage au sort peut présenter des inconvénients. Je partage donc l'avis de certains collègues qui proposent l'élection d'un collègue suivie d'un tirage au sort.

A ce sujet - je me distinguerai du rapporteur, j'en suis désolé -, il paraît utile que le Conseil supérieur de la magistrature soit compétent pour donner son avis sur la carrière et la discipline des magistrats du Parquet. Tout en reconnaissant, comme vous tous, que ces magistrats sont soumis au pouvoir hiérarchique, je crois nécessaire de rappeler qu'ils sont aussi des magistrats. Dans la ligne, que nous avons approuvée, de la création de la commission consultative du Parquet, confier au Conseil supérieur de la magistrature le soin de donner son avis sur leur carrière se fait de nature à valoriser la fonction.

En créant au sein du CSM deux formations, le Sénat a bien évalué la distinction entre les fonctions diverses des magistrats du siège et du Parquet ainsi que l'unité de la magistrature.

C'est à établir un équilibre difficile à trouver que nous sommes appelés, et, sauf à refuser toute réforme du Conseil

supérieur, je pense que nous pouvons trouver avec le Sénat et ici même des solutions acceptables.

Un problème d'une toute autre ampleur est celui de la réforme de la Haute Cour de justice.

Ainsi que l'a noté à juste titre notre rapporteur, ce n'est pas la capacité de jugement de cette Haute Cour qui est en cause, puisqu'elle n'a jamais eu l'occasion de fonctionner, aucune des affaires qui lui étaient soumises n'ayant dépassé le niveau de l'instruction, et encore. Ce qui est en cause, c'est son mode de saisine.

C'est de cela qu'il faut d'abord se préoccuper, et si l'on laisse en l'état le cas de haute trahison du Président de la République, réservant à la Haute Cour composée de parlementaires le soin d'en juger, ce qui est la contrepartie de son irresponsabilité politique, il faut à l'évidence rapprocher le cas des ministres du droit commun.

Beaucoup, dont je suis, considèrent d'ailleurs que l'article 61 de la Constitution aurait pu être interprété d'une manière qui ne rende pas automatiquement les ministres passibles de la Haute Cour pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Mais la chambre criminelle de la Cour de cassation en a jugé comme on sait, et nous devons nous en tenir là.

Pour la saisine, et je rends attentif M. le rapporteur à ce point, on doit distinguer deux cas : la poursuite directe des ministres par les citoyens et le renvoi à l'occasion d'une procédure en cours dans laquelle un ministre serait impliqué.

Dans le premier cas, et si pour éviter toute « solennisation » d'une plainte, on peut accepter que la compétence *ratione loci* du Parquet s'applique - et on porte plainte auprès du procureur de sa résidence -, il faudrait au moins que le procureur se borne à constater qu'il s'agit de la poursuite d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions et qu'il renvoie le cas immédiatement à la nouvelle institution que l'on propose de créer, la Cour de justice de la République.

En cas de poursuite incidente, il n'y a pas de problème particulier, puisque le juge d'instruction prend une ordonnance de renvoi à la Cour de justice.

Mais, et on l'a signalé à maintes reprises, il faut éviter à tout prix que des plaintes fantaisistes ou infondées, qui feraient l'objet d'un classement pur et simple par le Parquet s'il ne s'agissait pas de ministres, n'encombrent inutilement la commission d'instruction prévue sur le projet.

M. Georges Chavanes. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. Pour éviter que le procureur général près la Cour de cassation ne soit seul à trancher, il peut paraître opportun de lui adjoindre une commission des requêtes qui soit indépendante pour assurer, en quelque sorte, un filtre des plaintes, et qui soit distincte de la commission d'instruction.

La commission des lois avait estimé que cela pourrait être la chambre criminelle de la Cour de cassation ; mais on risque ainsi de la confondre avec la commission d'instruction.

Quant à la composition de la commission des requêtes prévue par le Sénat, si elle est bonne dans son principe, elle pourrait être améliorée dans sa composition.

Il faut rapprocher le plus possible du droit commun le jugement des crimes et délits des ministres dans l'exercice de leur fonction. C'est pourquoi l'instruction de ces affaires, et surtout la juridiction de jugement, doivent être le plus possible rapprochées des règles de la procédure pénale classique.

Je reconnais aussi que, s'agissant de ministres, des précautions doivent être prises ; il a donc paru souhaitable de faire siéger aussi des parlementaires dans cette Cour de justice. Se pose immédiatement le problème de sa présidence, et s'il

faut que le président soit un magistrat, il faut éviter qu'il soit élu par les parlementaires. C'est pourquoi je ne vois pas comment éviter que ce soit le Premier président de la Cour de cassation. D'ailleurs, c'est ce qu'avait prévu le projet de loi, et nous n'avons pas trouvé d'autre solution.

Imaginons un instant que le premier président de la Cour de cassation soit élu membre de la Cour de justice de la République et que, pour des raisons tenant à la défiance que lui porteraient certains parlementaires, il n'en soit pas le président. Dans quelle situation se trouverait-il ? La solution n'est peut-être pas parfaite, mais, après réflexion, nous n'avons pas trouvé mieux.

Reste le problème de la saisine concurrente de la Cour de justice par les parlementaires. Je comprends le souci du Sénat d'être une sorte d'instance d'appel des plaintes - et puis, il y a le respect de la fonction parlementaire, le respect de l'autorité du Parlement...

M. André Fanton, rapporteur. Cela ne la grandira pas !

M. Jean-Jacques Hyest. Mais, monsieur le rapporteur, la solution apportée par le Sénat me paraît tout à fait contraire à l'objectif qui est de rapprocher le jugement des ministres du droit commun.

La Constitution ne visait que la haute trahison du Président de la République ; la responsabilité politique des ministres existe, il paraît inutile de prévoir une saisine pour ce motif. C'est ce que nous avait expliqué le Sénat. Je crois que cela ne tient pas. Pour les crimes et délits de droit commun, la plainte, la commission des requêtes, la juridiction d'instruction suffisent amplement ; il n'est pas besoin de rouvrir un débat dans lequel nous sommes bien incapables d'apporter des réponses définitives.

Telles sont les observations que je devais présenter au nom du groupe UDF sur le texte qui nous est présenté. Si nous avons à l'améliorer, à le préciser, nous avons aussi à renvoyer à la loi organique ce qui lui revient : il ne faut pas alourdir le texte de la Constitution pour se faire plaisir. Par ailleurs, à mon avis, rien ne serait pire qu'un ensablement de la réforme au cours de la navette.

Sur le premier point, nous avons le devoir de conforter l'indépendance de la justice (« Très bien ! », sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.) et, sur le second point, nous savons très bien que si la réforme tient à la conjoncture, nous devons apporter aussi une réponse aux préoccupations de l'opinion publique.

M. Georges Chavanes. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. Si l'affaire du sang contaminé continue à être bloquée pour des raisons de procédure et à cause de l'incapacité dans laquelle nous sommes de porter une accusation correspondant aux faits sans trahir la justice, elle ne manquera pas de continuer à empoisonner la vie politique. C'est pourquoi je vous invite à la fois à comprendre les motifs du Sénat et à éviter toute fausse solution.

Nous savons qu'il est difficile de réformer la Constitution : elle a fait ses preuves. Mes collègues José Rossi et Laurent Dominati diront sans doute tout à l'heure que la réforme proposée est utile, mais largement insuffisante.

Nous attendons sur d'autres points fondamentaux, comme les rapports entre l'exécutif et le législatif, l'extension du référendum, et sur beaucoup d'autres encore, une réforme qui paraît nécessaire à l'évolution des choses et du monde politique, une réforme qui réponde aux exigences de la démocratie en cette fin du XX^e siècle.

Souhaitons que nous réunissions bientôt le consensus nécessaire pour l'engager.

Mais, pour aujourd'hui, je pense que, si nous arrivons à trouver une solution pour améliorer l'indépendance de la

magistrature et soumettre les ministres qui commettraient des crimes ou des délits à une juridiction indépendante, neutre et respectable, nous aurons fait du bon travail. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour trente minutes.

M. Jacques Brunhes. Le projet de loi soumis à nos débats revêt une importance particulière parce qu'il aborde deux préoccupations fortes de nos concitoyens, d'une part, la volonté que les hommes politiques et les membres du Gouvernement répondent de leurs actes devant la justice et, d'autre part, l'exigence d'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir politique, de l'exécutif.

Je dois dire d'emblée, et je le regrette, que votre projet, monsieur le garde des sceaux, ne répond en rien aux exigences de notre époque sur ces deux questions. Je vais m'efforcer de le démontrer.

Je regrette aussi sa minceur. L'occasion était pourtant à saisir d'une réforme constitutionnelle qui aborde enfin la question clé du très grave déséquilibre des pouvoirs dont profite l'exécutif, au détriment d'un Parlement abaissé ! La garantie d'une expression fidèle de la souveraineté nationale suppose que l'on établisse la primauté du Parlement dans les institutions. C'est l'inverse actuellement : la loi est amoindrie, le Parlement dévalorisé, le rôle du « gouvernement des juges » sans cesse accru, le droit positif de notre pays soumis toujours davantage aux directives de Bruxelles et à la pression du droit européen. Vous n'avez pas voulu aborder ces questions des carences de la démocratie. Votre projet manque, dès lors, singulièrement d'ambition.

Non qu'avec la réforme de la Haute Cour de justice et du Conseil supérieur de la magistrature, l'Assemblée nationale ne se trouve confrontée à un problème particulièrement grave. Depuis des années, le drame du sang contaminé n'a cessé d'interférer avec d'autres scandales pour alimenter un antiparlementarisme dangereux pour la démocratie. En même temps, il faut savoir raison garder.

Ma première réflexion, c'est qu'il n'y a pas de démocratie possible, de liberté de pensée, de liberté d'expression sans des partis et des élus qui concourent, dans un pluralisme nécessairement conflictuel, à la confrontation des idées et à l'expression du suffrage. Ceux qui se disent dégoûtés de la politique font quand même de la politique. La politique, serait-ce notre propre discours ? Alors que le politicien, ce serait le discours des autres ?

La démocratie est une création continue. Les droits ne sont jamais donnés ou octroyés. Ce ne sont pas des produits de consommation, mais des enjeux permanents. La liberté est toujours une lutte pour la liberté : et sans la politique il n'y a pas de citoyen.

La deuxième réflexion est que la justice doit être égale pour tous. Il est intolérable que quiconque puisse se dérober à une procédure de jugement selon qu'il sera riche ou misérable - en argent ou en amitiés politiques. L'opinion publique a légitimement le sentiment que c'est trop souvent le cas. Personne ne saurait être au dessus des lois.

En ce qui concerne la Haute Cour, je veux rappeler simplement qu'il aurait été possible d'éviter la situation actuelle. C'est par le biais d'un amendement à la loi du 15 janvier 1990 que le Gouvernement introduisit l'amnistie. Seul le groupe parlementaire communiste avait alors voté contre cette loi. A la fin de la législature, il était possible, en une journée, d'aller à Versailles pour remplacer la compétence de la Haute Cour par celle des tribunaux ordinaires. Nous

étions prêts à le faire, nous l'avons dit ici même. C'est une autre voie, plus tortueuse, qui a été suivie.

De la corruption au sang contaminé, le problème essentiel que l'on voudrait ignorer et qui revient avec la lancinance d'une Arlésienne, c'est celui de l'argent. Voici la contradiction majeure d'un système qui fait appel à l'honnêteté des individus et qui, nulle part, ne met en cause la concurrence démentielle qui les ravale au rang de marchandises et fait de la loi du profit le seul évangile de l'Europe. On trouve toujours des personnes prêtes à faire le procès de tel ou tel, à dissenter de façon désabusée sur une prétendue nature humaine et même à faire le procès de l'argent, mais on n'en trouve pas assez qui soient disposées à agir pour écarter sa primauté dans ce qui concerne concrètement, à un moment donné, la vie et la mort des gens.

Quant à la responsabilité pénale des membres de l'exécutif, c'est un problème vieux comme l'Etat lui-même et qui a toujours reçu des réponses d'exception. Sans prétendre à un survol historique d'une problématique aussi ancienne que complexe, on peut relever que l'évolution est allée vers une distinction plus nette entre les qualifications juridiques et entre les personnes concernées.

La distinction entre responsabilité politique et responsabilité pénale n'a pas toujours été claire. Aussi l'immunité des parlementaires pour l'exercice de leur action politique est-elle tout sauf un privilège, dans un pays qui n'a pas été avare en changements de régime. Il est juste que les parlementaires soient protégés par des règles de droit qui leur permettent d'exercer leur liberté d'expression dans le cadre de leur mandat, étant entendu que, pour tout le reste, ce sont des citoyens comme les autres, justiciables du droit commun.

Les constitutions ont longtemps traduit devant une Haute Cour spéciale plus en fonction de la nature des crimes qu'en fonction de la qualité des auteurs. C'est ainsi que, sous la Restauration, les régicides n'étaient pas jugés en cour d'assises mais par la Chambre des pairs, et qu'après 1848 la Haute Cour a servi à déporter nombre de républicains en Algérie.

Si la Haute Cour n'a pas fonctionné depuis 1958, c'est que seuls le Président de la République, les ministres et leurs complices en étaient justiciables. Mais la V^e République a distingué nettement des autres crimes ceux relevant de la Cour de sûreté de l'Etat, aujourd'hui de la Cour d'assises spéciale.

L'originalité du débat actuel, c'est qu'il ne concerne pas le complot contre la sûreté de l'Etat. En même temps, si c'est l'affaire du sang contaminé qui a déclenché le débat, on ne saurait changer la Constitution au coup par coup. Légiférer, autant que faire se peut, c'est prévoir.

Or, si le code pénal définit la trahison, la haute trahison n'est définie nulle part. Il est donc juste que la haute trahison d'un Président de la République et les complots contre la sûreté de l'Etat dans lesquels seraient impliqués des ministres soient jugés par une cour spéciale, et donc selon le dispositif actuel de mise en accusation devant la Haute Cour de justice.

Qu'en est-il pour tous les autres crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ?

Ce sont des citoyens comme les autres ; ils ne doivent pas pouvoir dissimuler un fait délictueux derrière l'autorité de leur fonction et bénéficier ainsi de l'impunité. A l'inverse, il serait dangereux pour la démocratie que l'on revienne à un temps où les ministres désavoués pour leur politique se voyaient infliger la peine de l'exil ou bien pire. Pour les ministres, notamment en exercice, il importe qu'il n'y ait aucune confusion, aucune ambiguïté entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale qui peut le censu-

rer. Ce ne serait pas un progrès qu'un tribunal puisse sanctionner un ministre pour ce qui relève de la politique.

Je prendrai un seul exemple, qui est d'ailleurs d'une extrême gravité. Dans plusieurs hôpitaux, en raison du mécanisme conjuguant budget global et crédits sectoriels, des malades atteints du sida ou du cancer ne peuvent plus, faute de crédits, être soignés avec les médicaments les plus récents et les plus efficaces. Ils le sont avec dévouement par le corps médical, mais avec des médicaments prélevés sur des stocks plus anciens.

M. Bernard Accoyer. C'est faux !

M. Jacques Brunhes. Là encore, c'est la loi de l'argent qui viole quotidiennement les principes auxquels les médecins sont attachés ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Gérard Léonard. Ritournelle !

M. Jacques Brunhes. C'est un problème fondamental d'éthique et aussi un problème politique. Il appelle avant tout le rassemblement pour une autre politique de santé, répondant aux besoins.

Qu'un malade saisisse le tribunal contre le ministre de la santé, serait-ce la réponse la plus adaptée ? Il faut sanctionner la faute directe. Il faut tout autant éviter tout mode d'action qui, en traitant de cas particuliers, laisserait dans l'ombre les causes profondes d'une situation grave et contribuerait involontairement à la perpétuer en ne facilitant pas la mise en œuvre de réponses préventives générales.

En même temps, et c'est bien l'objet de notre débat, il est nécessaire que les ministres relèvent des juridictions pénales de droit commun pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Bref, la justice doit être la même pour tous.

Cela n'exclut pas l'instauration d'un filtrage des plaintes déposées afin de permettre la protection nécessaire des ministres en exercice. Nous ne méconnaissons pas, en effet, le risque d'assauts judiciaires qui seraient menés contre eux.

C'est l'existence d'un filtrage efficace, assurant les garanties démocratiques indispensables, qui permettra de donner compétence aux juridictions ordinaires pour juger les membres du Gouvernement. Ce dispositif se retrouve pour partie dans le texte proposé par le Sénat.

Là encore, il faut savoir raison garder. Il y a des principes de justice qui rejoignent le bon sens. La vérité doit être connue. Il n'appartient à personne ni d'échapper à la justice ni de choisir son tribunal. Enfin, la présomption d'innocence ne se discute pas.

C'est par rapport à ces principes que le projet du Gouvernement n'est pas satisfaisant.

Ce qui était proposé dans le texte initial, c'était une cour de justice spéciale, présidée par le premier président de la Cour de cassation, et comprenant, outre deux autres magistrats, huit jurés parlementaires élus par l'Assemblée nationale et le Sénat, pris sur une liste établie par le bureau de ces assemblées.

D'une part, l'existence d'un tribunal d'exception crée une suspicion *a priori*, situation que l'on doit justement éviter.

D'autre part, il y aurait huit jurés au lieu de vingt-quatre, ce qui n'apparaît pas comme un progrès mais comme une régression au regard du pluralisme.

Autant il est juste, au niveau de l'instruction, que toute personne puisse porter plainte et que le procureur général puisse rejeter les plaintes manifestement infondées, autant il nous semble que la création d'un tribunal d'exception est une mauvaise réponse.

Le texte élaboré par la majorité sénatoriale recourt-il au même artifice pour éviter le droit commun aux ministres ?

Nous le pensons, car, quelles que soient les modifications introduites, il s'agit toujours de créer un tribunal d'exception,...

M. Bernard Accoyer. Décidément, c'est une obsession !

M. Jacques Brunhes. ... c'est-à-dire de maintenir un privilège de juridiction au profit des membres du Gouvernement.

La majorité sénatoriale propose de porter à douze le nombre des parlementaires membres de la Cour de justice, ceux-ci étant élus, sans liste préalable, en nombre égal par l'Assemblée nationale et le Sénat. Aucun garde-fou n'étant proposé pour garantir le pluralisme, tout laisse à penser que seuls les membres de la majorité des deux assemblées y siègeront. Ce n'est pas de cette façon que l'on pourra prétendre à une quelconque analyse objective et pluraliste des responsabilités.

Ce texte, s'il était adopté, heurterait de plein fouet le souhait de l'immense majorité de nos concitoyens qui aspirent à une justice digne de ce nom pour les hommes politiques, en l'occurrence les ministres.

Non seulement vous confirmeriez la juridiction d'exception, mais en plus vous créeriez les conditions pour que les membres du Gouvernement soient non seulement jugés par leurs pairs, mais en plus par leurs amis politiques. Comme beaucoup de Français, nous ne pouvons l'accepter.

Choisir une compétence juridictionnelle ordinaire, comme nous le proposons, plutôt que celle d'une Haute Cour composée d'hommes politiques ne relève pas d'un manichéisme qui privilégierait l'impartialité, l'indépendance des magistrats sur celle des élus. L'impartialité, c'est la vie qui en décide. Toutes les professions, sous des formes différentes, connaissent cette dialectique entre l'individu et la fonction ; ce ne sera jamais en la niant que l'impartialité pourra être assurée.

Pour les magistrats, l'indépendance nécessaire ne signifie pas qu'ils soient au-dessus de la politique. Comme si les médecins n'étaient pas tous un jour les patients d'autres médecins ! Les juges sont des citoyens à part entière appelés à en juger d'autres. C'est leur responsabilité et leur charge.

Enfin, les tribunaux doivent avoir les moyens de juger, ce qui ne serait pas le cas si on pouvait leur opposer à tout moment le sésame de l'impunité qu'est « le secret défense ».

Pour que la justice soit réellement indépendante, il faut aussi que le Conseil supérieur de la magistrature soit démocratisé dans sa composition et dans ses missions en matière de carrière des magistrats et de discipline.

Là encore, le projet de révision ne répond pas à ce principe d'indépendance. Le « cordon ombilical » qui lie la justice au pouvoir exécutif n'a pas été tranché. Au contraire, qu'il s'agisse du texte initial, qui prévoyait que le Président de la République restait président du Conseil supérieur de la magistrature et que les personnalités extérieures, au nombre de trois, seraient nommées par lui-même et les présidents des assemblées, ou qu'il s'agisse du texte adopté par la droite sénatoriale qui renforce encore le contrôle de l'exécutif, aucune disposition ne permet de satisfaire l'exigence d'indépendance. En effet, en confirmant le Président de la République en tant que président du Conseil supérieur de la magistrature et le garde des sceaux en tant que vice-président de droit, la droite tente de conforter l'idée selon laquelle il est impossible de séparer la justice de l'exécutif. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Gérard Léonard. C'est faux !

M. Jacques Brunhes. C'est tellement vrai que vos amis sénateurs, monsieur le garde des sceaux, se sont sentis obli-

gés de modifier l'intitulé du titre VIII de la Constitution proposé par le texte initial en supprimant purement et simplement les mots « de l'indépendance ». L'indépendance de la justice, chacun en parle comme d'une nécessité, à sa manière certes, mais quand il s'agit de l'inscrire dans la Constitution, certains s'y refusent !

Si vous maintenez ce texte en l'état, quels que soient les motifs invoqués, je ne pense vraiment pas que cela contribuera à répondre à l'objectif hautement politique qui lui est assigné : agir pour l'indépendance de la justice.

Cette indépendance dont doutent avec raison nombre de nos concitoyens. Faut-il rappeler, pour s'en convaincre, le sondage publié dans le rapport de la commission de contrôle sénatoriale sur le fonctionnement de la justice ? Selon ce rapport, 83 p. 100 des Français considèrent que la justice de notre pays ne traite pas de la même manière les riches et les pauvres ; 78 p. 100 estiment qu'elle ne remplit pas bien son rôle ; 82 p. 100 partagent l'idée qu'elle est soumise au pouvoir politique.

Peut-on croire que les très nombreuses « affaires » qui ont vu le jour et se sont développées ces dernières années aient pu modifier cet état d'esprit ?

Le doute des Français à l'égard de la justice, la colère des magistrats sont la traduction du fait que le pouvoir judiciaire ne peut jouer son rôle de service public dans l'intérêt de tous.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature aurait pu répondre à la longue attente des professionnels du droit et de la majorité de nos compatriotes. Il aurait fallu, pour ce faire, une modification en profondeur de l'institution. De cela, vous ne voulez pas ! Et le texte qui nous est soumis confirme l'emprise de l'exécutif sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Les députés communistes estiment nécessaire de supprimer cette inacceptable tutelle du pouvoir exécutif et ils le proposeront dans leurs amendements.

Cette position a toujours été la nôtre et nous l'avons confirmée en 1990 en déposant une proposition de loi constitutionnelle.

Nous y affirmons que les tribunaux et les cours sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi.

Nous proposons que le Conseil supérieur de la magistrature, organisme dont dépendent constitutionnellement l'avancement et la discipline des magistrats, ne soit plus composé de membres nommés par le Président de la République, mais de huit magistrats en activité, élus pour cinq ans à la représentation proportionnelle au scrutin de liste, de huit personnalités désignées par l'Assemblée nationale et le Sénat, en dehors de leurs membres, dans le respect du pluralisme et d'une personnalité désignée par le Président de la République.

Le Conseil ainsi constitué élirait son président parmi ses membres.

Quant aux compétences du Conseil supérieur de la magistrature, nous pensons que leur accroissement permettrait de renforcer son indépendance. Nous estimons également que cet organisme ne sera pas indépendant tant qu'il ne disposera pas de moyens adéquats, distincts de ceux de la Chancellerie, pour accomplir sa mission.

Monsieur le garde des sceaux, la réforme que vous nous proposez n'en est pas une, loin s'en faut. Ni l'exigence d'indépendance des magistrats, ni le souhait exprimé par les Français de voir disparaître les pressions politiques exercées sur la justice ne seront satisfaits.

Enfin, qu'en sera-t-il demain des moyens nécessaires pour sortir la justice de l'état de délabrement dans lequel elle se trouve aujourd'hui ?

M. Gilbert Meyer. Vous y avez contribué !

M. Jacques Brunhes. A cet égard, vous nous donnerez peut-être quelques informations sur le futur budget de votre ministère.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est un autre débat qui n'a rien de constitutionnel !

M. Jacques Brunhes. L'usage du droit ne concerne plus seulement une minorité aisée mais devient un véritable besoin populaire. Pourtant l'organisation et les moyens de l'appareil judiciaire ne suivent pas.

Avant de conclure, monsieur le garde des sceaux, vous me permettez quelques mots au sujet du titre VII de la Constitution, relatif au Conseil constitutionnel, dont la majorité sénatoriale n'a pas souhaité envisager la réforme.

Nous sommes, pour notre part, satisfaits de voir rejeter les dispositions de l'article 61-1 telles qu'elles avaient été proposées dans le texte initial, et je m'en explique.

Comme toujours, il s'agissait en apparence d'un progrès, l'individu dont la liberté est agressive pouvant faire appel à la Cour suprême. En réalité, c'était simplement un moyen insidieux pour permettre au Conseil constitutionnel, dont le champ de compétence est limité aux lois nouvelles, d'être saisi de toutes les lois en vigueur dans la République. Et comme ceux qui les ont comptées disent qu'il y en a plus de 7 500, son champ d'intervention devenait à la mesure de son vaste appétit !

Quels sont les droits fondamentaux auxquels se référerait le nouvel article ? Les droits de la personne physique, mais aussi ceux des personnes morales et donc des entreprises. Ce membre de phrase sibyllin pour le profane ouvrait une formidable brèche aux employeurs pour contester les droits que leurs salariés tiennent du code du travail. Quel moyen efficace était ainsi offert aux entreprises attaquées devant les prud'hommes pour défendre leur liberté fondamentale injustement attaquée, à savoir la libre entreprise !

Plus fondamentalement, les parlementaires communistes - ils ne sont pas les seuls, mais ce sont sûrement les plus constants - n'ont jamais tu leur profonde hostilité à ce « gouvernement des juges » que représente le Conseil constitutionnel, organisme dépourvu de toute légitimité démocratique dont l'intervention croissante ne fait qu'amoindrir jusqu'à les faire disparaître les prérogatives des représentants du peuple.

Quand un organisme constitutionnel peut réformer nos lois, ce sont bien les pouvoirs du Parlement qui sont rognés, c'est bien la souveraineté populaire qui est mise à mal. Depuis 1975, 73 p. 100 des 215 décisions prises par le Conseil constitutionnel portent sur des lois ordinaires ! Est-il acceptable qu'une institution aussi politique, puisque composée de juges nommés par le Président de la République et par les présidents des deux assemblées, substitue sa décision à celle des élus du peuple ?

Notre position est claire. Nous proposons de supprimer le Conseil constitutionnel et de lui substituer une commission constitutionnelle, composée de vingt membres désignés à la proportionnelle pour moitié dans chaque assemblée, qui exercerait le contrôle de la constitutionnalité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais les Russes eux-mêmes sont en train de créer un conseil constitutionnel, mon cher collègue !

M. Jacques Brunhes. C'est possible. Pourtant, monsieur Mazeaud, vous avez eu, vous-même, sur le Conseil constitutionnel et le gouvernement des juges, des propos extrêmement intéressants. Et dans le débat sur Maastricht qui s'est tenu ici lors de la précédente législature, je m'étais même permis, monsieur le président de la commission des lois, d'en citer quelques-uns à l'appui de mon argumentation.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous avez bien fait !

M. Jacques Brunhes. Référez-vous au *Journal officiel*. C'étaient là des paroles très fortes et qui ressemblent assez à ce que je viens de dire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais je n'ai pas demandé la suppression du Conseil constitutionnel !

M. André Fanton, rapporteur. Ni de le remplacer par une commission désignée à la proportionnelle !

M. Jacques Brunhes. Nous regrettons, monsieur le garde des sceaux, que vous n'ayez pas cru bon de porter à l'ordre du jour de nos débats la question du rôle du Conseil constitutionnel dans les institutions de notre pays.

Pour conclure, je veux redire ici combien la réforme constitutionnelle proposée nous semble modeste au regard des carences de la démocratie dans notre pays. Il est urgent de s'attaquer aux moyens mis en place pour brider les prérogatives de l'Assemblée nationale. Je pense notamment aux dispositions qui renforcent le domaine réglementaire, à l'article 40 qui retire toute prérogative financière au Parlement, à la procédure du vote bloqué et au fameux article 49-3. Je pense aussi à la soumission de la législation nationale au droit européen.

En ce sens, l'abandon du second projet de loi, qui prévoyait l'abrogation de l'article 16 ainsi que la création d'une session unique et permanente du Parlement, est significatif du refus d'engager le débat sur ce terrain.

M. André Fanton, rapporteur. Vous voulez le retour à la IV^e République !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Adieu l'article 16 !

M. Jacques Brunhes. Pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, les députés communistes voteront contre ce projet de loi constitutionnelle.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, fallait-il engager aujourd'hui une révision constitutionnelle alors que la France est assaillie par tant de difficultés si pressantes ? La question appellerait, selon moi, une réponse négative si nous n'avions pris, au cours des mois qui ont précédé les élections législatives, l'engagement de renforcer l'indépendance de la magistrature.

Cet engagement était naturel, tant le doute avait été jeté, du fait des gouvernements précédents, sur l'indépendance des juges. Mais comment convient-il de le tenir ?

Si les gardes des sceaux qui vous ont précédé, monsieur le ministre d'Etat, du temps du général de Gaulle et de Georges Pompidou, pouvaient s'exprimer aujourd'hui, je gage qu'ils ne plaideraient pas pour une révision de l'article 65 de notre Constitution. En effet, un changement mal venu peut-être pire que les défauts auxquels il prétend remédier.

Bien souvent, et je crois que tel est le cas en l'espèce, ce sont moins les textes qui sont défectueux que la pratique suivie. Étant certaine que votre pratique, monsieur le garde des sceaux, n'est pas et ne sera pas critiquable, je n'aurais pas considéré comme prioritaire aujourd'hui une réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Au demeurant, des dispositions nouvelles sont entrées en vigueur, qui ont apporté aux magistrats du parquet davantage de garanties dans leur carrière. Peut-être eût-il donc été judicieux d'attendre quelque peu et de dresser le bilan de leur mise en œuvre avant de procéder à d'autres modifications.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ce n'est pas faux !

M. André Fanton, rapporteur. C'est exact !

Mme Nicole Catala. Mais c'est un autre parti qui a été pris, celui d'une réforme du Conseil supérieur de la magistrature, parallèlement à celle de la Haute cour de justice.

Si j'adhère aux autres volets du projet initial, portant respectivement réforme de la saisine du Conseil constitutionnel et création d'une Cour de justice de la République, pour les raisons qu'a fort bien exposées mon collègue M. Béteille, je me demande en revanche si la réforme du Conseil supérieur de la magistrature qui nous est proposée atteindra ses objectifs.

Pour le savoir, examinons d'abord les objectifs que nous nous assignons.

Soyons clairs : nous voulons - je crois pouvoir dire nous - des magistrats qui, au nom du peuple français, appliquent exactement la règle de droit et jugent en conscience, mais nous ne voulons pas de « shérifs » ou de justiciers. Nous voulons une autorité judiciaire indépendante et respectée, mais nous ne voulons pas un « pouvoir judiciaire » qui nous conduirait tout droit à un gouvernement des juges. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Nous voulons un parquet qui travaille dans la transparence. C'est d'ailleurs dans ce souci de transparence que j'avais fait introduire, monsieur le garde des sceaux, dans la réforme du code de procédure pénale une disposition dont le contenu figure désormais dans l'article 36 de ce code et qui vous contraint à donner vos instructions aux procureurs généraux par écrit. En revanche nous ne voulons pas d'un parquet soustrait à l'autorité du ministre et menant la politique pénale de son choix. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

Ne perdons pas de vue, monsieur le garde des sceaux, le fait que, dans le système pénal français, les magistrats du parquet défendent, sous votre autorité, les intérêts de la société et qu'ils ne sont pas inamovibles. Même s'il est possible de passer du siège au parquet, et vice-versa, les membres de la magistrature forment deux groupes bien distincts, et les dispositions susceptibles de gouverner leur travail et leur carrière ne sauraient être les mêmes.

Aucune réforme de la justice ne saurait être bonne, selon moi, si elle méconnaît ces principes, si elle ignore ces données. Or, je ne puis qu'exprimer une certaine inquiétude devant l'évolution que, ces dernières semaines, le projet de loi a connu de révision constitutionnelle, du point de vue de la composition du futur CSM d'abord, mais aussi de son rôle - encore que nous ignorions le contenu de la loi organique que vous nous présenterez ultérieurement - ainsi que pour ce qui concerne les modalités de désignation de ses futurs membres.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il y aura même plusieurs lois organiques.

Mme Nicole Catala. C'est exact, monsieur Mazeaud.

S'agissant de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, nous sommes partis d'un projet qui faisait siéger au conseil, en sus du Président de la République et d'un vice-président dont nous pensons tous qu'il doit être le ministre de la justice, cinq magistrats, un conseiller d'Etat et trois personnalités n'appartenant pas à l'ordre judiciaire. Il s'agissait donc d'une composition équilibrée avec cinq magistrats d'un côté, quatre non-magistrats de l'autre, avec le Président de la République et le garde des sceaux.

Le texte adopté par le Sénat prévoit un Conseil supérieur composé de deux formations : l'une comprenant cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet et l'autre l'in-

verse, les personnalités extérieures dont le nombre est réduit à deux et le conseiller d'Etat étant maintenus dans les deux cas. Cette formule est assez séduisante et je ne la repousse pas, loin de là.

La commission des lois de l'Assemblée propose que l'on en revienne à une seule formation, mais comprenant huit magistrats, face aux deux personnalités extérieures et au conseiller d'Etat. Dans cette hypothèse, l'institution serait aux mains des représentants de la magistrature, tout équilibré étant rompu entre magistrats et non-magistrats.

A cette évolution du texte se sont ajoutées des conséquences plus lourdes depuis son examen par la Haute Assemblée qui a élargi le rôle du Conseil supérieur. En effet, au nom de l'unité de la magistrature, le texte adopté au Sénat ne se borne pas à lier aux propositions du Conseil supérieur de la magistrature la nomination des hauts magistrats et à subordonner à son avis conforme la nomination des autres magistrats du siège. Il prévoit aussi que son avis devra être sollicité pour la nomination des magistrats du parquet.

Que l'on adopte la configuration proposée par le Sénat ou celle présentée par la commission des lois, la compétence du futur CSM serait étendue aux magistrats du parquet. En d'autres termes, on gommerait la singularité - que je viens de rappeler - de la situation des membres du parquet qui, s'ils sont certes des magistrats, demeurent soumis à l'autorité du Gouvernement, en tout cas dans la rédaction de leurs réquisitions écrites, et ne bénéficient pas de l'inamovibilité.

Ces modifications successives ont, selon moi, altéré sérieusement l'architecture originelle du projet de révision constitutionnelle.

Par ailleurs, celui-ci répudie les modalités actuelles de désignation des magistrats siégeant au CSM puisqu'il prévoit que ces derniers seront élus. Nous n'en savons pas davantage aujourd'hui sur cette élection, mais cette perspective me conduit à faire miennes les craintes exprimées dans son rapport par M. Fanton et les réserves brillamment exposées par M. Béteille.

Dans son rapport, M. Fanton se réfère aux observations formulés par M. Pezet, qui écrivait en 1991 : « Est-il nécessaire de rappeler ici que le mode d'élection des magistrats à l'ancien Conseil supérieur de la magistrature - il parlait de la IV^e République - a été un de ses vices fondamentaux, sans même parler des personnalités élues par l'Assemblée nationale, ce qui portait à dix le nombre des membres choisis en raison de leur appartenance politique, entraînant, par là même, une politisation excessive du Conseil supérieur de la magistrature ? »

M. Fanton cite également les propos d'un membre du comité consultatif constitutionnel de 1958 dont les travaux ont déjà été évoqués par certains des orateurs précédents, lequel s'interrogeait sur l'autorité que pouvaient conserver des magistrats « élus au bout de dix-sept tours de scrutin, après cabales et surenchères ».

Monsieur le rapporteur, vous nous avez rappelé tout cela pour nous mettre en garde, à juste titre, contre cette possible dérive de l'institution. Vous avez conclu vos observations sur ce point en indiquant que l'élection des membres du CSM par l'ensemble des magistrats présenterait un risque de politisation grave. M. Béteille nous a mis à nouveau en garde tout à l'heure contre ce risque de politisation. Je n'ai rien à ajouter à cet égard à ce qu'il nous a dit, sinon que je pense avec lui que le meilleur moyen de corriger les défauts du système électif, c'est de combiner élection et tirage au sort. C'est ce que propose le Sénat. La combinaison des deux systèmes atténuerait sensiblement les inconvénients, bien connus, propres à chacun d'eux. Faute de quoi, si les membres du CSM étaient choisis par voie d'élection pure et

simple, on pourrait prendre le pari d'une mainmise syndicale sur cette importante institution. L'indépendance de la magistrature, vous en conviendrez, n'y gagnerait aucunement.

Vous comprenez donc, monsieur le garde des sceaux, ce qui motive mes craintes. Elles tiennent au cumul des retouches successives : on modifie le rôle initialement assigné au CSM en lui confiant le soin de donner, outre un avis conforme pour les magistrats du siège autres que les plus hauts magistrats, un avis pour les magistrats du parquet ; on institue une prépondérance écrasante, au sein de l'institution, pour les membres issus de l'ordre judiciaire. Si ces membres étaient choisis par voie d'élection, on devrait craindre que la carrière de l'ensemble des magistrats ne soit placée sous l'influence déterminante de personnes choisies par leurs organisations.

A ce stade des travaux parlementaires, j'ai estimé, monsieur le garde des sceaux, devoir exprimer à cette tribune une réelle préoccupation, mais sans doute allez-vous nous rassurer, notamment en évoquant le contenu des lois organiques que vous préparez. (*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. José Rossi, pour quinze minutes.

M. José Rossi. Monsieur le garde des sceaux, amélioration du contrôle de la constitutionnalité des lois, réforme du Conseil supérieur de la magistrature, institution d'une Cour de justice de la République, telles étaient les bases du projet de loi soumis au Parlement par le Gouvernement et qui visent toutes trois à garantir l'état de droit à notre pays ainsi que l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir politique.

Le texte qui nous revient du Sénat a été amputé de toutes les dispositions concernant le Conseil constitutionnel. Il porte donc sur un objet certes important mais moins ambitieux que dans sa rédaction initiale.

Prolongeant l'intervention de notre collègue Jean-Jacques Hiest au nom de l'UDF et la complétant, je voudrais assurer le Gouvernement du soutien de notre groupe à une réforme qui répond à une attente réelle de l'opinion.

Je souhaite néanmoins affirmer l'attachement de beaucoup d'élus libéraux à un renforcement de l'état de droit dans notre pays, renforcement auquel contribuerait utilement une redéfinition de l'organisation et des compétences du Conseil constitutionnel.

Je dois enfin affirmer que nombreux sont les membres du Parlement qui espèrent une réforme hardie de la Constitution permettant de mettre en harmonie la loi fondamentale et la société française.

Nous soutenons donc une réforme qui répond à une attente réelle de l'opinion.

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de proscrire la soumission de la justice au pouvoir exécutif. Cette soumission, ou cette image de soumission, est un héritage intellectuel et administratif du Premier Empire. Il faut y mettre fin, car cette image isole la France du reste de l'Europe. Je crois que l'accord est très large pour aller dans cette direction. Nous souscrivons donc tout naturellement à la logique du texte.

La responsabilité pénale des ministres doit être inscrite le plus possible dans des dispositions de droit commun, réserve faite pour les saisines abusives, qui doivent faire l'objet d'un filtrage spécifique. Il est, en effet, inconcevable que la mise en accusation d'un membre du Gouvernement relève d'une démarche politique et entretienne ainsi une confusion inacceptable entre la responsabilité politique des ministres

envers le Parlement et leur responsabilité pénale qui doit être éventuellement appréciée par des juges.

Notre collègue M. Hiest a exprimé devant vous la position du groupe UDF sur le dispositif législatif prévu pour éviter cette situation, je n'y reviendrai pas.

L'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature est un objectif qui doit être poursuivi avec la même logique. De l'indépendance de ce conseil dépend, en effet, largement celle des juridictions. Il est paradoxal de constater que, à un moment où l'on confie à des autorités indépendantes la responsabilité de gérer certains domaines d'activité sensibles comme les marchés financiers ou l'audiovisuel, on ne se soit pas encore donné les moyens juridiques d'assurer le respect des libertés avec l'autonomie de l'autorité judiciaire et l'indépendance réelle du Conseil supérieur de la magistrature.

Comme l'affirme notre rapporteur, l'indépendance de la justice doit être, avant tout, un principe qui garantit le droit au juge, mais à un juge qui ne se reconnaît de dépendance qu'à l'égard du droit. Nous souscrivons pleinement à cette affirmation. Tel est d'ailleurs le sens même de la réforme proposée, que l'UDF approuve sans réserve dans sa logique d'ensemble. Je partage en la matière l'analyse technique du texte présenté par notre collègue M. Hiest.

Je tiens toutefois à ajouter que, même si cette indépendance était assurée, tout ne serait pas pour autant réglé car, au bout du compte, pour que les magistrats gardent toute leur autorité morale, il faut aussi qu'ils bénéficient du statut matériel et des moyens leur permettant d'exercer leur fonction.

M. André Fanton, rapporteur. Très bien !

M. José Rossi. Notre rapporteur a également cité un éminent analyste politique qui affirme : « La justice souffre moins de dépendance à l'égard du politique que de l'incapacité dans laquelle elle se trouve à remplir sa mission. Surencombrement et misère se conjuguent pour rendre impossible le traitement des affaires dans des délais suffisants, pour que le justiciable ait le sentiment que justice lui soit ou puisse lui être rendue. »

Il faudra, monsieur le garde des sceaux, que, dans le budget de 1994, la justice bénéficie enfin des arbitrages utiles – je ne pense pas que vous vous y opposiez – et que cette fonction régaliennne de l'Etat puisse enfin être assumée dans toute sa plénitude. C'est certainement l'un des points sur lesquels le Gouvernement sera jugé au début de l'année prochaine. Nous verrons alors si les réformes que nous allons voter ce soir ou demain pourront être utilement prolongées par ce qui nous sera proposé au moment où nous devons faire le choix des moyens.

M. Jean-Jacques Hiest. Très bien !

M. José Rossi. Au-delà des réformes utiles, qui seront adoptées par une majorité très large de l'Assemblée nationale en ce qui concerne la responsabilité pénale des ministres et l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, permettez-moi, monsieur le ministre d'Etat, d'exprimer des regrets pour l'abandon – je suis sur ce point en désaccord avec l'analyse du rapporteur – des dispositions relatives à une redéfinition de l'organisation et des compétences du Conseil constitutionnel.

Le Sénat a voté la suppression du texte que vous lui aviez soumis. Vous avez, monsieur le garde des sceaux, accepté cette délibération, en indiquant que, pour des raisons d'urgence, il n'avait pas paru possible au Gouvernement de mettre en chantier un texte supplémentaire par rapport à celui proposé par le Président de la République et le précédent gouvernement. Vous avez estimé, par voie de conséquence, que, pour une mise en application correcte de cette réforme éventuelle, il fallait se donner le temps de la

réflexion. Votre position laissait donc la porte ouverte, notamment, à un approfondissement de l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel à tous les citoyens grâce à un contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception. Nous souhaitons, monsieur le ministre d'Etat, que cette porte reste ouverte.

C'est pourquoi nous ne pouvons pas accepter toutes les conclusions du rapporteur, qui a estimé que s'engager dans cette voie conduirait à un processus d'abaissement du statut de la loi votée - c'est aussi le point de vue qu'a exprimé le président Bételleux tout à l'heure. Il y a là un vrai débat qu'il ne faut pas évacuer à l'occasion de la discussion du texte que nous examinons. Puisque vous l'avez proposé, monsieur le ministre, approfondissez la réflexion, faites-nous travailler sur le sujet, nous sommes demandeurs. Si nous nous rendions compte qu'une telle réforme est absurde, nous l'abandonnerions, mais, pour l'instant, le débat ne peut pas être clos.

L'institution d'un contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois est contraire à notre tradition juridique ; c'est vrai. Mais devons-nous pour autant refuser de regarder autour de nous dans une Communauté européenne largement ouverte au progrès du droit et des libertés ?

L'harmonisation progressive des normes juridiques en Europe ne peut ignorer une nécessaire orientation commune pour garantir, de manière uniforme, le respect de l'Etat de droit.

Nous rejetons donc - au départ, en tout cas - les arguments qui visent à enterrer définitivement une réforme à laquelle est attachée la famille libérale, composante active de la majorité qui soutient le Gouvernement.

Outre l'instauration du contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, peut-être serait-il également opportun que la Constitution confie expressément au Conseil constitutionnel le contrôle de la conformité des lois aux traités et accords internationaux. Là encore, le débat est ouvert. Le groupe de l'UDF ne se prononce pas politiquement à cet égard, mais souhaite que ce problème soit posé dès ce soir.

Nous sommes nombreux à penser que le contrôle de la compatibilité des lois avec les règles communautaires pourrait être assuré plus utilement par le Conseil constitutionnel que par la Cour de cassation ou par le Conseil d'Etat. Ce point de vue mérite un large débat.

Pour conclure sur ce point, monsieur le ministre d'Etat, je souhaite que vous nous confirmiez la déclaration que vous avez faite au Sénat et que vous nous précisiez comment vous entendez approfondir la réflexion sur l'amélioration du contrôle de la constitutionnalité des lois ainsi que sur la conformité des lois aux traités et accords internationaux.

Le dernier thème sur lequel j'interviendrai pourrait paraître hors sujet ce soir, mais je l'ai déjà abordé à propos du contrôle de la constitutionnalité qui figurait dans le projet de loi dont avait été saisi le Sénat. Il s'agit de l'adaptation globale de la loi fondamentale à la société française.

Au-delà du « toilettage » de la Constitution de 1958, qui nous est proposé, la véritable réforme reste à faire. Les constitutions sont des textes vivants qui doivent évoluer en fonction des changements de société. Les transformations qu'a connues la France au cours des vingt dernières années justifient une adaptation de notre loi fondamentale. Je souhaite qu'on analyse de beaucoup plus près le travail approfondi qui a été réalisé par le comité consultatif pour la révision de la Constitution : c'est une mine d'idées, bonnes et moins bonnes. Il est évidemment hors de question de faire nôtres les travaux d'une commission qui n'était que consultative, mais il y a certainement beaucoup de pistes à utiliser dans ce travail.

Le groupe UDF a été sensible à quatre orientations qui ont fait l'objet de propositions concrètes.

J'ai déjà cité le contrôle de la constitutionnalité et je n'y reviens pas.

Je citerai aussi l'actualisation des règles relatives aux collectivités locales, avec la reconnaissance d'un statut constitutionnel à la région. La Constitution cite les départements et les communes. Il serait normal que les régions figurent aussi dans la Constitution. Ce n'est, me direz-vous, qu'un point de principe. C'est vrai, les régions existent réellement, mais elles doivent être mises à égalité. C'est d'ailleurs dans cet esprit que nous travaillons avec les départements et les communes dans le respect de l'autonomie de chacun d'eux.

Ensuite, je mentionnerai l'accroissement de la participation des citoyens à la vie et aux grandes orientations de ce pays. Il s'agit essentiellement de la mise en œuvre du référendum d'initiative populaire.

Enfin, la dernière orientation nous concerne tous au quotidien : le renforcement du rôle du Parlement ne doit plus être un thème un discours, mais une volonté concrétisée par des actes. Je ne vous ferai pas l'injure de détailler à nouveau les mesures qui doivent être proposées à cet égard - vous les connaissez parfaitement. Il faut étendre le pouvoir de contrôle du Parlement pour réhabiliter l'institution. Elle n'en a peut-être pas besoin, compte tenu de la qualité de ses travaux mais une organisation mieux adaptée du travail quotidien serait la bienvenue.

Telles sont les pistes sur lesquels nous souhaiterions voir le Gouvernement s'engager afin que la réforme que nous allons voter n'apparaisse pas comme un acte isolé de toute réflexion globale sur l'efficacité de nos institutions.

Dans les mois et les années à venir, la France connaîtra de fortes turbulences liées à une situation économique et sociale très difficile. Les institutions de la République devront dès lors être d'autant plus solides et adaptées à une société en changement. Nous demandons donc au Gouvernement de ne pas refermer ce dossier tout en l'assurant dans cette première étape de notre confiance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi constitutionnel qui nous est soumis a été présenté par le précédent gouvernement et inscrit à l'ordre du jour de cette session. Il comportait en fait trois parties assez distinctes l'une de l'autre : la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, la réforme de la Haute Cour de justice, la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil constitutionnel par voie d'exception.

Cette dernière partie du projet a été repoussée par le Sénat qui, en l'occurrence, a fait preuve d'une certaine constance puisqu'il avait déjà enterré la même réforme il y a trois ans. En effet, en avril 1990, nous avons eu, à l'Assemblée nationale, une discussion très nourrie sur deux projets de loi : un projet de loi constitutionnelle et un projet de loi organique concernant la possibilité pour les justiciables de saisir par voie d'exception le Conseil constitutionnel.

La commission des lois, à l'époque, avait beaucoup travaillé sur ces textes. Elle avait auditionné le garde des sceaux, le Premier président de la Cour de cassation, le vice-président du Conseil d'Etat, le secrétaire général du Conseil constitutionnel et, dans une audition publique ouverte à la presse - c'était une première - quatre éminents professeurs de droit, dont deux avaient été membres du Conseil consti-

tutionnel, M. le doyen Vedel, M. Luchaire, M. Olivier Duhamel et M. Louis Favoreu.

Ces textes avaient été votés par l'Assemblée nationale, après un débat constructif, auquel plusieurs d'entre nous présents dans cet hémicycle avaient activement participé. On avait même examiné des amendements signés en commun par un député socialiste, M. Dolez, qui n'a malheureusement pas été réélu et par M. Mazeaud, président de la commission des lois.

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

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le garde des sceaux, vous siégiez à l'époque sur ces bancs comme président de votre groupe. Vous aviez même demandé une suspension de séance, après mon intervention contre une question préalable que d'ailleurs votre groupe n'avait pas votée.

Plusieurs membres éminents de l'opposition de l'époque avaient dit tout le bien qu'ils pensaient de cette réforme. Je ne prendrai qu'un seul exemple, celui de votre collègue M. Madelin qui, dans un grand journal du soir, titrait ainsi son article : « La victoire du droit sur la politique ». Il écrivait : « Sans hésiter, l'opposition devrait dire oui au projet permettant à tous les justiciables de saisir le Conseil constitutionnel d'un recours contre les dispositions législatives susceptibles de porter atteinte à leurs droits fondamentaux. La réforme proposée aujourd'hui est une pierre de plus sur le chemin de notre découverte du droit. C'est dire toute l'énergie que doivent mettre les libéraux de l'opposition à soutenir cette réforme. Elle est la leur. Adopter ce projet constitutionnel, ce n'est pas donner à François Mitterrand une victoire politique, c'est assurer la victoire du droit sur la politique, et cela me paraît beaucoup plus important ».

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Combien j'avais raison de m'opposer à lui ! (Sourires.)

M. Jean-Pierre Michel. Dans un ouvrage remarquable, sinon remarquable, *Dictionnaire de la réforme*, M. Edouard Balladur, aujourd'hui Premier ministre, écrivait tout le bien qu'il pensait d'une telle réforme. Peut-être M. Balladur est-il trop libéral aux yeux de certains sur ces bancs...

Aujourd'hui, où en sommes-nous ? Le Sénat, tel l'âne de Buridan - il est coutumier du fait ! - a une fois de plus fait en sorte que cette réforme ne puisse pas aboutir ; d'ailleurs, elle ne figure pas dans le texte qu'il nous transmet. C'est seulement sur ce point que j'interviendrai.

De quoi s'agit-il ?

Deux conceptions s'affrontent. Imprégnés par la tradition rousseauiste selon laquelle la loi est l'expression de la volonté générale, nos constituants avaient toujours refusé d'inscrire un contrôle de constitutionnalité des lois dans notre Constitution. D'ailleurs, le général de Gaulle lui-même, avant de revenir au pouvoir en 1958, s'inscrivait dans cette tradition puisque, en 1945, il écrivait : « En France, la Cour suprême, c'est le peuple. » Mais, en 1958, c'est pourtant sous son autorité qu'a été introduit le Conseil constitutionnel dans la Constitution qui nous régit peut-être parce qu'il s'était rapproché de l'exercice du pouvoir. A l'époque, le Conseil constitutionnel devait avant tout veiller à ce que le Parlement ne puisse empiéter sur les compétences reconnues au Gouvernement et faire en sorte que les assemblées ne sortent pas du rôle étroit que leur assignait la Constitution.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Articles 34 et 37 !

M. Jean-Pierre Michel. A la suite d'une jurisprudence de 1971, sur laquelle on peut porter des jugements contrastés, à la suite de la réforme de 1974, que, pour ma part, je juge mauvaise, car elle fait du Conseil constitutionnel une cour d'appel législative - mais elle existe et les oppositions successives s'en sont abondamment servi -...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Alors, vous allez me rejoindre ? (Sourires.)

M. Jean-Pierre Michel. J'ai un principe de réalité, monsieur le président Mazeaud !

A la suite de la jurisprudence et de la réforme que je viens de citer, le Conseil constitutionnel est donc entré de plain-pied dans la vie institutionnelle française pour y occuper une place sans cesse grandissante que l'on peut certes critiquer, mais qui a permis à nos concitoyens de découvrir le mérite d'un contrôle de la constitutionnalité des lois et partant, le mérite de ce que l'on appelle un Etat de droit.

On peut donc dire que le Conseil constitutionnel a progressivement gagné les faveurs de l'opinion : mais l'opinion publique sait-elle vraiment ce qu'est le Conseil constitutionnel ? En tout cas, ceux qui le savent, n'y sont pas totalement défavorables.

Pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle depuis 1789, la Constitution a effectivement été respectée. Elle s'impose désormais à tous et nul, pas même nos assemblées, ne peut impunément la violer.

Ainsi, un organe, qui était initialement conçu comme une espèce de chien de garde du Parlement, s'est transformé petit à petit en garant d'un véritable Etat de droit. Car si le fait majoritaire est une exigence de la modernisation de notre système démocratique - pour ma part, j'y suis favorable, quelles que puissent en être les conséquences - dans un pays comme la France, une majorité quasiment toute-puissante quelle qu'elle soit, peut présenter des dangers - ceux-là mêmes qui avaient été évités sous la IV^e République, mais par l'absence de toute majorité.

Le rôle du Conseil constitutionnel a ceci de sain que, depuis 1958, il interdit à la majorité, quelle qu'elle soit, de faire un usage « jusqu'au boutiste » des pouvoirs que lui confère l'élection et par lesquels elle est tout naturellement tentée. Les Français l'ont bien compris et les réponses qu'ils donnent aujourd'hui à des sondages d'opinion sur ce point le montrent assez bien.

Je voudrais analyser trois avantages que présentent - puisqu'elle ne nous est pas soumise - l'exception d'inconstitutionnalité qui figurait dans le projet déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat.

En premier lieu, cette réforme constituerait, si elle était votée, certainement un progrès car elle consacrerait encore plus la prééminence de l'Etat de droit. Mieux encore, elle permettrait d'associer des citoyens, certes les justiciables seulement, et pas tous les citoyens, à la protection de leurs droits fondamentaux, ou plutôt, pour reprendre une expression chère à la commission des lois, « au contrôle de la constitutionnalité ».

Par ce biais, le « bloc de constitutionnalité », dont le rapporteur a parlé et dont celui de 1990 traitait longuement dans son rapport, serait mieux défini. Même si le recours prévu est réservé aux seuls justiciables et non à tous les citoyens, même si plusieurs filtres sont successivement opposés à l'accès au Conseil constitutionnel, il constituerait tout de même un progrès.

Deuxième avantage de cette réforme : elle aurait permis de faire sortir de l'état de gel un certain nombre de textes anciens, antérieurs à 1974, qui n'ont pas été déférés par les hautes autorités de l'Etat au Conseil constitutionnel, et même des textes antérieurs à la Constitution de 1958 qui posent certainement des problèmes par rapport au bloc de constitutionnalité tel que nous le connaissons : en matière douanière, par exemple.

M. Jacques Limouzy. Il n'y a plus de douanes !

M. Jean-Pierre Michel. Je ne pense pas vraiment que l'on abaisse ainsi les pouvoirs du Parlement, comme on l'a dit

en 1990 et répété aujourd'hui. Il y aura beaucoup d'autres raisons de dénoncer l'abaissement du Parlement. Par ce moyen, au contraire, le Parlement sera appelé à se prononcer sur des législations qui devront être réformées ou révisées à la lumière des décisions rendues par le Conseil constitutionnel.

Et, si l'on veut parler au regard de la hiérarchie des normes de l'abaissement des pouvoirs du Parlement, il vaudrait certainement mieux que s'engage une discussion sur les rapports qui peuvent exister entre la norme interne et la norme internationale, notamment la norme européenne, car il y a là un véritable problème pour les pouvoirs de notre assemblée et du Parlement dans son ensemble.

Mme Nicole Catala. C'est certain !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Nous l'avons souvent dit !

M. Jean-Pierre Michel. Enfin, je vois dans cette réforme un troisième avantage, « périphérique », dirai-je – il était contenu à l'époque dans la proposition de loi organique qui, si cette réforme était votée, ne manquerait pas de nous être proposée : la réforme permettrait d'améliorer considérablement le fonctionnement du Conseil constitutionnel, qui pose, il est vrai, des problèmes, je suis le premier à le reconnaître, et je l'ai d'ailleurs écrit plusieurs fois. Par rapport au pouvoir dont le Conseil constitutionnel dispose actuellement, son fonctionnement n'est pas satisfaisant.

Il s'agit, en effet, d'une juridiction, qu'on le veuille ou non. Ce caractère serait encore accru par l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité ouverte au justiciable. Or, pour que l'on se trouve en présence d'une véritable juridiction, il faut à mon avis, dans notre pays, que trois conditions au moins soient remplies.

Le vote d'une loi organique serait l'occasion de les introduire.

Tout d'abord, il faut évidemment une procédure contradictoire. Les membres du Conseil constitutionnel n'y sont pas hostiles, nous ont-ils dit en 1990. C'est plutôt le Parlement qui s'y est opposé.

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

M. Jean-Pierre Michel. En 1986, le président du Conseil constitutionnel avait adressé une lettre au président de notre assemblée, M. Jacques Chaban-Delmas, pour lui demander que s'engage un semblant de réforme en ce sens, de façon purement prétorienne, et que des mémoires puissent être déposés devant le Conseil : le bureau de l'Assemblée s'était à l'époque opposé à cette demande et donc à l'introduction d'éléments de procédure contradictoire dans les délibérations du Conseil constitutionnel.

Mais, cela va sans dire, lorsque des plaideurs, par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité, auraient contradictoirement défendu leur position devant le tribunal du fond puis devant la juridiction suprême, il faudrait bien qu'ils viennent la défendre eux-mêmes ou par le truchement de leur conseil devant le Conseil constitutionnel. A ce moment-là, un débat contradictoire devrait s'ensuivre, débat contradictoire qui devrait présider à toutes les décisions que rendrait le Conseil constitutionnel.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Michel ?

M. Jean-Pierre Michel. Je vous en prie, monsieur le président.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je me souviens effectivement de la lettre à laquelle vous avez fait allusion. Elle avait été adressée par le président du Conseil constitutionnel de l'époque au président de l'Assemblée.

En réalité, même si l'on n'a pas inscrit la pratique du débat contradictoire dans les textes, vous le savez aussi bien que moi, le Conseil constitutionnel l'a désormais admise.

J'ai la prétention de penser que j'ai été peut-être un peu à l'origine de cette procédure contradictoire.

M. Jacques Limouzy. Quel aveu !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Avec l'accord du président du Conseil constitutionnel, il y a désormais, entre les auteurs d'un recours et le gouvernement, une procédure vraiment contradictoire, puisque nous avons un véritable échange.

J'ai calqué en quelque sorte cette procédure sur celle du Conseil d'Etat puisque, au-delà du recours que nous introduisons, nous pouvons déposer plusieurs mémoires et le gouvernement aussi. C'est donc désormais entré dans les mœurs.

On pourrait peut-être l'inscrire dans les textes, c'est vrai... Mais c'est une autre affaire.

M. le président. Veuillez poursuivre monsieur Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur Mazeaud, je me félicite de vous avoir laissé m'interrompre puisque, comme souvent d'ailleurs, vous apportez de l'eau à mon moulin.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Seulement sur ce point !

M. Jean-Pierre Michel. C'est une pratique prétorienne. Pourquoi ne pas l'inscrire dans une loi organique ?

La deuxième caractéristique d'une juridiction, c'est la publicité de son action. A cet égard, il serait absolument indispensable que le Conseil constitutionnel statue de façon publique, et non pas dans les conditions feutrées que nous connaissons actuellement – il suffit d'ailleurs de regarder le sphinx impérial placé au-dessus de la porte d'entrée...

Le Conseil doit donc accepter que s'instaure une procédure publique, afin que l'on sache notamment très exactement quelles sont les pièces versées au dossier et à partir desquelles il statue, qui délibère, qui rapporte, et à quelle majorité les décisions sont rendues.

Il conviendrait également que le Conseil, statuant par voie d'exception, se prononce uniquement en fonction des éléments qui lui auront été présentés. Cela devrait aussi concerner les décisions du Conseil constitutionnel saisi par soixante députés ou soixante sénateurs.

Tous ces éléments, à mon sens, seraient de nature à fortement améliorer le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

Enfin, la troisième condition d'une juridiction dans notre pays est que ses membres, qu'il s'agisse de magistrats professionnels ou de magistrats désignés ou élus, aient un statut, leur assurant une liberté de pensée et d'action à l'égard de toute sujétion d'où qu'elle vienne, qu'elle soit politique, économique ou sociale.

Or, il faut bien en convenir, le statut actuel des membres du Conseil constitutionnel ne permet pas de remplir ces conditions. Cela s'explique d'ailleurs assez bien car ce statut n'a pas été modifié depuis 1958. A l'époque, il n'avait pas été prévu que le Conseil constitutionnel remplirait le rôle qu'il joue actuellement, et la réforme de 1974 n'a rien prévu pour l'améliorer. A mon avis, nous devrions le faire à l'occasion du vote d'une loi organique.

Deux réformes me paraissent nécessaires. D'abord une réforme des incompatibilités. Je pense que la fonction de membre du Conseil constitutionnel devrait être incompatible avec toute fonction élective. Il me paraît absolument aberrant que des membres du Conseil constitutionnel qui ont souvent à statuer sur des textes concernant les collectivi-

tés locales ou la décentralisation puissent être élus d'une collectivité locale. Il me semble, d'autre part, que le président du Conseil constitutionnel devrait être élu par ses pairs et non pas nommé par le Président de la République.

Voilà un certain nombre d'améliorations qui pourraient être apportées au fonctionnement du Conseil constitutionnel.

A l'époque, mes chers collègues, un certain nombre d'entre vous, notamment M. Mazeaud et des membres éminents du RPR, avaient fait la fine bouche observant : « Cette réforme n'est pas mal, mais insérons-la dans une réforme plus large de la Constitution. Pourquoi nous saisit-on uniquement d'une réformette qui, en fait, n'intéresse pas grand monde ? »

Eh bien, voici le moment !

Le gouvernement précédent a déposé sur le bureau du Sénat deux projets de loi à la suite des travaux du comité consultatif présidé par M. le doyen Vedel, projets qui se sont rétrécis comme peau de chagrin. On en a laissé un de côté et, dans le second, on a laissé de côté la partie qui concerne l'exception d'inconstitutionnalité.

Lorsqu'il existe un consensus, et je crois qu'il peut y en avoir un à ce sujet, les hommes politiques doivent légiférer. Vous savez très bien que cette réforme ne nous concerne pas directement puisque, depuis 1974, nous pouvons saisir le Conseil constitutionnel, mais elle concerne les justiciables, les citoyens qui pourraient le saisir par voie d'exception. J'ai bien peur que le Sénat, en écartant cette possibilité, fasse passer des intérêts politiques avant les intérêts de l'organisation dans la cité. D'ailleurs, ce n'est pas moi qui dit cela, mais c'est M. le doyen Favoreu, qui est un professeur de droit éminent...

M. André Fanton, rapporteur. Ils le sont tous !

M. Jean-Pierre Michel. ... et qui a écrit un article très intéressant intitulé : « L'intérêt des politiques contre l'intérêt des citoyens ».

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. On l'a lu !...

M. Jean-Pierre Michel. Oui, mais tous nos collègues ne sont peut-être pas au courant !

Les citoyens veulent aller plus loin et instituer un contrôle sur les représentants. Ils réclament la pleine réalisation de l'Etat de droit, c'est-à-dire d'un Etat dans lequel tous les individus et toutes les institutions, y compris le Parlement et le Président de la République sont soumis à la règle de droit.

Tel est, mes chers collègues, le sens de la réforme constitutionnelle qui était présentée.

D'ailleurs, dans la quasi-totalité des pays qui ont une Constitution - la Grande-Bretagne n'en ayant pas une au sens formel du terme -, l'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée, soit devant n'importe quel juge, soit devant une juridiction constitutionnelle. Je pense que la France ne restera pas longtemps à l'écart d'un mouvement aussi universel, même si on peut le déplorer, monsieur Mazeaud.

Le vrai problème, comme l'écrivent le doyen Vedel et M. François Luchaire, n'est pas d'instituer l'exception d'inconstitutionnalité, car elle s'imposera nécessairement un jour. C'est de l'organiser pour éviter les procédures dilatoires ou non fondées, pour qu'une procédure rapide ne ralentisse pas le cours de la justice et pour éviter un trop grand nombre de décisions contradictoires.

Tel est le sens des amendements que le groupe socialiste a déposés et qui tendent à réintroduire dans notre projet de réforme constitutionnelle cette exception d'inconstitutionnalité. Ce que j'ai entendu dans la discussion générale me

permet d'espérer qu'il y aura une large majorité dans cet hémicycle pour les voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste*)

M. le président. La parole est à M. François Baroin, pour dix minutes.

M. François Baroin. Comme M. Fanton l'a rappelé avec foi et vigueur, comme vous l'avez également rappelé avec conviction et profondeur, monsieur le garde des sceaux, il n'est pas de démocratie véritable sans justice reconnue et respectée.

Dès l'origine d'ailleurs, le constituant de 1958 s'est vu fixer ce principe comme objectif. Aux côtés de la séparation des pouvoirs chère à Montesquieu - on a rappelé justement que la relecture de *L'Esprit des lois* était importante parce qu'elle éclaire peut-être d'un jour nouveau l'idée que l'on se fait actuellement de la séparation des pouvoirs - figure la réaffirmation de l'autonomie de l'autorité judiciaire telle que l'exprime le titre VIII de notre constitution.

A présent, les exigences nouvelles, et légitimes, de nos concitoyens font que ceux-ci ne se contentent plus d'invoquer les beaux mots de démocratie et de justice. Ils veulent les éprouver dans la réalité concrète dans leur quotidien.

La réforme constitutionnelle proposée à travers les deux sections portant réforme de la Haute Cour de justice et du Conseil supérieur de la magistrature tend précisément à aller vers plus de clarté. Et afin de permettre au citoyen de mieux se reconnaître dans la justice de notre pays, de mieux l'accepter, de mieux s'identifier à elle.

Initiée par le Président de la République, ainsi que l'a rappelé notre collègue Floch, poursuivie et précisée par le Gouvernement d'Edouard Balladur, et présentée devant nous par M. le ministre d'Etat, garde des sceaux et ministre de la justice, cette réforme s'inscrit parfaitement dans la tradition et la continuité de l'histoire constitutionnelle française. Elle marque également la volonté du Gouvernement de répondre aux aspirations actuelles de nos concitoyens. Ecouter et entendre celles-ci, permettre une justice plus claire, tel est incontestablement l'objet de la réforme, notamment celle de la Haute Cour de justice.

La tradition française a presque toujours conféré à une institution particulière le soin de statuer, en matière de crimes et délits ou de haute trahison, sur le sort des élus de la nation. Tantôt l'on a eu recours à des institutions juridictionnelles spécialisées, comme la Haute Cour de justice de 1948, tantôt l'on a sollicité une institution préexistante comme la chambre basse du Parlement en 1875. Pourtant, le souvenir des unes et des autres n'a pas été impérissable.

S'agit-il pour autant de tourner la page et d'avoir recours désormais aux juridictions ordinaires ? La perspective est séduisante, c'est vrai, d'adopter les mêmes règles pour les citoyens et leurs représentants. On comprendra bien cependant que si tous les citoyens, élus ou non élus, sont égaux en droit, comme le rappelle l'article 1^{er} de la Déclaration du 26 août 1789, les fonctions ne sont pas tout à fait identiques.

Que serait notre justice, que deviendraient nos élus, quelles pourraient être leur marge de manœuvre et leur action, s'ils étaient confrontés à une accumulation de mises en accusation gratuites et sans fondement ?

On pourrait rétorquer que la solution serait d'instituer des filtres de sauvegarde face aux demandes abusives. Rendre justice, toute la justice, c'est précisément l'objet, mes chers collègues, de cette réforme, avec l'avantage que celle-ci allie à la pérennisation du principe fondamental du jugement des élus par leurs pairs, une ouverture encore plus grande qu'auparavant aux principes de droit commun.

Observons toute l'importance des enjeux : l'intégrité de nos élus et la perception de celle-ci comme telle par nos concitoyens ! Le constituant ne s'y est pas trompé, qui a entendu réservé un titre spécifique à la Haute Cour de justice dans notre Constitution.

Ce projet de loi prolonge cette exigence et y répond en instituant, aux côtés de la Haute Cour de justice, une nouvelle Cour de justice de la République en un titre à part entière venant ainsi compléter notre charte fondamentale. Elle a pour objet de juger les membres du Gouvernement, responsables pénalement des actes accomplis dans l'exercice de leur fonction et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Cette nouvelle Cour est bien une innovation. Elle répond au souhait de transparence des citoyens tant dans sa composition que dans son mode de saisine. Composée en majorité de parlementaires, avec l'apport de magistrats professionnels et la possibilité du dépôt de plaintes, elle remplira correctement ses fonctions.

Une proposition de notre rapporteur vient compléter avantageusement l'article 68-2 voulu par le Sénat en précisant que la présidence de la Cour sera assurée automatiquement par le Premier président de la Cour de cassation, afin de ne pas introduire je ne sais quel phénomène de distorsion éventuellement politique dans le choix du président. En cas d'empêchement, la fonction pourrait être exercée par le magistrat membre de la Cour le plus ancien dans le grade le plus élevé, mais ce point relève davantage de la loi organique. M. Fanton l'a rappelé à juste titre dans son rapport, auquel je souscris pour une très large part.

L'autre innovation majeure de ce texte concerne la saisine de la Cour sur la base d'une plainte. Cette mesure est largement attendue, mais elle nécessite, chacun le comprendra, un filtrage.

Comme notre rapporteur, il ne me semble pas souhaitable d'ajouter une nouvelle commission chargée, entre la demande et l'instruction, de classer les plaintes. Une telle commission alourdirait la procédure et les citoyens pourraient y voir une barrière de plus. En outre, on peut se demander si cette commission, en menant à terme sa mission, ne ferait pas double emploi avec la commission d'instruction. Dans cette perspective, les juridictions puis la Cour de cassation paraissent mieux à même de procéder aux vérifications nécessaires, éloignant les demandes non fondées qui, à mon sens ne manquent pas d'intervenir.

Pour la saisine, il me semble excessif de retirer toute initiative au Parlement sous prétexte qu'il pouvait entrer en conflit avec l'autorité judiciaire.

S'agissant des modalités de fonctionnement d'une manière générale, on ne peut que partager la préoccupation de M. le rapporteur d'éviter « d'entrer dans un luxe de détails qui n'a pas sa place dans le texte constitutionnel ». On en revient au débat sur la loi organique.

Enfin, un pourvoi en cassation, n'aurait guère de sens, s'agissant de décisions prises par une cour de justice qui, même si elle s'ouvre davantage à des principes de droit commun, est indépendante par rapport à l'ordre juridictionnel. De plus, devant quelle formation de jugement renverrait-on l'affaire ?

Il demeure donc raisonnable de prévoir la possibilité de pourvoi en révision. Peut-être serait-il alors souhaitable de prévoir également que les décisions de la commission d'instruction puissent faire l'objet d'un pourvoi en cassation, dès lors que l'on se situe, à cette étape - et il y a eu débat au départ -, au cœur de l'ordre judiciaire.

Permettez-moi d'insister en conclusion sur l'indiscutable avancée que représente cette réforme pour nos concitoyens. On aurait pu, c'est vrai, aller plus loin ; on aurait pu égale-

ment ne rien faire. La République a choisi de se donner, aux côtés de la Haute Cour, une Cour de justice plus proche des citoyens. C'est à cet égard - je dirai même, peut-être, à tous égards - une excellente chose.

Nos concitoyens aspirent à une nouvelle démocratie. Ce texte y participe largement. Voilà pourquoi je joindrai mon vote à celui de mes amis pour donner force de loi à ces orientations, dans le cadre de la refonte de notre loi suprême. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, et M. André Fanton, rapporteur. Très bien !

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

Avant de donner la parole à M. Didier Bariani, je tiens à féliciter tous les orateurs qui, depuis le début de la séance, sont restés dans la limite de leur temps de parole ! Je ne doute pas qu'il en aille de même jusqu'à la fin de la séance.

Monsieur Bariani, vous avez la parole, pour dix minutes.

M. Didier Bariani. Monsieur le président, soyez sûr que je resterai en deçà du temps qui n'est imparti.

Monsieur le ministre d'Etat, dans cette période de crise économique et sociale, où nos concitoyens se montrent extrêmement préoccupés par les problèmes du chômage et de l'insécurité, réformer notre Constitution peut apparaître comme une initiative décalée par rapport aux priorités immédiates.

En fait, quand on y réfléchit, on constate qu'il n'en est rien. Réformer notre Constitution, c'est modifier la « loi fondamentale » du jeu politique national, c'est donc influencer sur le climat social.

Grâce à ce texte, l'occasion nous est donnée d'assainir les rapports, aujourd'hui troublés - c'est évident - entre les Français et leur justice.

Depuis le début de la dernière décennie s'est développé autour de ce qu'il convenu d'appeler les « affaires » un climat délétère, marqué par la perte de confiance de nos concitoyens envers les grands corps sociaux, et plus particulièrement les hommes politiques.

En fait, la crise de notre justice est double : d'un côté, la défiance de la population envers des institutions judiciaires qu'elle estime aux ordres du pouvoir politique ; de l'autre, des magistrats qui sont convaincus qu'ils ne jouissent pas de l'indépendance nécessaire au bon exercice de leur mission.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature est l'occasion de doter notre pays d'une justice indépendante.

A ce propos, je dois dire que je souscris entièrement à la plupart des modifications que la commission des lois apporte au projet de loi constitutionnelle qui nous a été transmis par le Sénat.

Monsieur le rapporteur, certains des principes que vous évoquez en la matière doivent être respectés : le Conseil supérieur de la magistrature doit être composé majoritairement de magistrats élus, et non tirés au sort.

C'est pourquoi je souscris aux amendements qui vont dans ce sens.

J'ai cependant trois regrets à exprimer.

D'abord, comme l'a souligné le secrétaire de la commission des lois, mon collègue Xavier de Roux, peut-être aurait-il fallu aller plus loin dans le sens de l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, en faisant en sorte que le garde des sceaux ne soit pas de droit - qu'il veuille bien me pardonner cette remarque - vice-président de cette institution.

Ensuite, la différence évidente de situation entre les magistrats du siège et ceux du parquet semble imposer la

création de deux formations au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin – c'est peut-être mon côté « radical » – il m'apparaît dommageable d'effacer la charge symbolique de cette réforme. Ajoutons, au début de l'article 64 de la Constitution, comme le proposait le comité Vedel et comme le prévoit l'article 7 du projet de loi qui nous est soumis, un alinéa selon lequel « les juges statuent au nom du peuple français », afin d'illustrer l'indépendance de notre justice et les liens qui l'unissent à la communauté nationale. Dans ce cas, j'approuve l'amendement de M. Richard Dell'Agnola, précisant que « la justice est rendue au nom du peuple français ».

La clarté est une condition indispensable à la bonne perception par l'opinion de cette réforme.

Il nous faut veiller à ne pas ajouter à la suspicion et à l'opprobre qui entourent les rapports entre la justice et le « politique ». Cette attention toute particulière doit inspirer les règles d'organisation et de fonctionnement de la Cour de justice de la République.

Cette nouvelle institution doit être claire dans sa composition, dans ses modalités de fonctionnement et dans son mode de saisine.

Il est, en effet, indispensable que les magistrats et parlementaires composant la Cour de justice de la République aient les mêmes compétences. Il faut aussi que les sénateurs et les députés qui y siègent soient élus par leurs pairs.

Le président de cette juridiction doit être un magistrat. Que ce soit le premier président de la Cour de cassation me paraît un choix assez normal.

Je tiens à souligner l'ambiguïté que n'aurait pas manqué d'entretenir la possibilité d'une saisine parlementaire de la Cour de justice de la République.

Enfin, comme le propose la commission des lois, il faut que les jugements prononcés par la Cour ne soient pas susceptibles d'un pourvoi en cassation, mais seulement d'un pourvoi en révision.

C'est pourquoi je souscris aux amendements qui ont été déposés en ce sens.

En fait, l'essentiel est bien que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement puisse être mise en œuvre, que tout crime ou délit commis par eux donne lieu à une décision de justice, comme c'est le cas pour tout citoyen.

Dans son ensemble, le texte, tel que la commission propose de l'amender, me paraît satisfaisant. Je le voterai donc.

Au fond, toute institution est autant le fait des hommes qui l'animent que des règles qui la régissent.

La bonne application de la réforme constitutionnelle dont nous débattons nécessite finalement le strict respect de leur déontologie par les magistrats et un comportement responsable des hommes politiques.

Espérons que cette réforme y contribuera. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Xavier de Roux, pour dix minutes.

M. Xavier de Roux. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les années passées ont connu ce que l'on a appelé une crise de la justice.

Il est apparu que non seulement, dans ce pays, la justice et la magistrature n'étaient pas traitées selon leur rang, et comme elles devraient l'être, mais encore que le pouvoir politique donnait l'impression de s'immiscer dans le choix des poursuites et dans les décisions des juges.

Parler de l'indépendance de la justice est un vieux discours français. Au fond, on s'y résout mal. La crainte du

« gouvernement des juges » et le poids de nos antiques parlements y sont peut-être pour quelque chose. Quoi qu'il en soit, la justice est l'acte premier que l'Etat doit aux citoyens. C'est même l'acte fondateur de la légitimité de l'Etat.

Aussi, le projet de réforme de la Constitution, tel qu'il a été modifié par le Sénat, va certainement dans le bon sens. Une justice libre est une justice indépendante. La meilleure façon d'assurer cette indépendance, ce n'est pas simplement l'immovibilité des magistrats du siège, c'est aussi le moins d'influence possible du pouvoir politique sur la carrière et la discipline des juges.

Sur ce point, je veux dire tout le bien que je pense du texte adopté par le Sénat réformant le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Sénat a eu également raison de tenter de résoudre la contradiction qui existe entre les magistrats du siège, qui rendent la justice, et les magistrats du parquet, qui sont d'abord les avoués de la République. Les premiers sont indépendants, les seconds – et c'est bien normal – reçoivent de leur hiérarchie et de l'Etat les instructions nécessaires à l'exercice de leur mission.

Certes, en France, et par tradition, il existe une unité de la magistrature et la possibilité de passer du parquet au siège et vice versa. Mais cela ne doit pas empêcher que, lorsqu'un magistrat est magistrat du siège, il doit avoir une protection que ne peut pas attendre un magistrat du parquet. Aussi, créer deux formations du Conseil supérieur de la magistrature, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre compétente à l'égard des magistrats du parquet, semble une formule permettant de mettre fin à un très vieux débat.

La seule chose qui me semble choquante dans le texte adopté par le Sénat, c'est la procédure de tirage au sort des magistrats composant le Conseil supérieur de la magistrature. Imagine-t-on que l'on tire au sort les membres d'une institution ayant les pouvoirs de celle-là ? En France, même l'accession à l'Académie française, qui est une accession innocente, procède de l'élection. Et je vois mal personnellement comment échapper à cette règle sans tout simplement prononcer à l'encontre des magistrats un jugement de défiance.

Le deuxième point de mon intervention portera sur les conditions de saisine de la Cour de justice de la République, qui sera amenée à juger les crimes ou les délits commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

Là encore, c'est un vieux débat, et nous avons assisté, dans les années passées à des exercices judiciaires et à des exercices parlementaires périlleux.

Mais, s'il est tout à fait normal que les membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, soient soumis à jugement, il faut aussi faire en sorte qu'ils ne soient pas accablés de poursuites, et l'évolution de la jurisprudence en matière de délit d'imprudance ouvre toute grande la voie à cette perpétuelle mise en accusation.

Aussi le Sénat a-t-il imaginé une commission des requêtes, qui statuerait sur la saisine, le parquet ne pouvant saisir la commission d'instruction de la Cour de justice que sur avis conforme de cette commission des requêtes. En d'autres termes, la commission des requêtes lierait les mains du procureur général.

Cette formule me paraît extraordinairement compliquée, d'autant qu'elle risque d'être mal comprise par l'opinion publique. D'abord se pose le problème de la composition de cette chambre des requêtes. Par qui sera-t-elle composée ? Sera-t-elle composée de magistrats ? Sera-t-elle composée de parlementaires ? Sera-t-elle composée, de façon mixte, de

parlementaires et de magistrats ? Dans quelle proportion fera-t-on rentrer la politique au prétoire ? Et même si l'on fait rentrer simplement un peu de politique au prétoire, on peut penser que l'opinion publique, déjà échaudée par des affaires de justice, ne verra dans cette commission des requêtes qu'une manœuvre de l'homme politique pour échapper au droit commun du jugement.

Si un ministre doit être jugé, il doit certes bénéficier d'une juridiction d'exception, mais il ne peut pour autant, selon moi, échapper, au départ, à des poursuites de droit commun. Sinon, l'opinion ne comprendrait pas.

La voie qu'il nous faut choisir est donc celle qui existe aujourd'hui, et il n'y a pas grand-chose à réformer sur ce point.

Les tribunaux se saisissent des faits. S'il apparaît que ces faits doivent être qualifiés crimes ou délits et qu'ils doivent être imputés à un ministre, le juge d'instruction de la juridiction ordinaire saisi doit simplement - comme il le fait déjà - se déclarer incompétent, transmettre le dossier au parquet, lequel le transmettra au procureur général près la Cour de cassation, qui saisira alors la commission d'instruction de la Cour de justice, qui est la seule juridiction d'instruction compétente.

Cette transmission au parquet et du parquet au procureur général près la Cour de cassation est une procédure simple, puisqu'elle conserve également le rôle, important, toujours déferé au parquet, qui est celui de l'opportunité des poursuites, après qu'a été examiné leur bien-fondé.

Voilà les deux points sur lesquels je voulais appeler votre attention.

Je pense qu'après les mésaventures récentes de la Haute Cour de justice il faut laisser aller ces affaires le plus simplement et le plus clairement possible, de façon que la justice soit réellement rendue pour tous par le peuple français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honinethun, dernier orateur inscrit dans la discussion générale, pour dix minutes.

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, notre ordre du jour appelle, ce soir, l'examen d'un projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution, c'est-à-dire de l'acte qui domine tous les autres dans notre hiérarchie juridique.

C'est pourquoi le Constituant de 1958 a voulu que cette procédure de révision soit assortie de garanties particulières : vote d'un projet de loi en termes identiques par chacune de nos deux assemblées, puis adoption par référendum ou, à défaut, par le Congrès statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

C'est dire l'importance des travaux auxquels nous devons nous livrer, malgré l'heure tardive. Et pourtant, nous abordons l'examen de ce projet de loi sous le signe d'un double paradoxe.

En premier lieu, comme l'a justement rappelé notre rapporteur, ce projet de loi est en quelque sorte un héritage. La majorité actuelle, à la différence de celle qui l'a précédée, n'a pas placé la révision de la Constitution en tête de ses priorités. Elle est ainsi amenée à se mouler dans un texte dont elle n'est pas à l'origine.

Le deuxième paradoxe tient à ce que, compte tenu de ces circonstances, le Gouvernement et la majorité du Sénat, suivis en cela par la commission des lois, se sont accordés pour ne pas examiner la section 2 du projet soumis par le pré-

cedent gouvernement et qui porte sur le contrôle de constitutionnalité.

M. le garde des sceaux ainsi que le rapporteur et les orateurs qui m'ont précédé se sont longuement expliqués sur les deux points essentiels de la réforme que sont la modification de la composition et des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature et la modification des conditions de mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres. Nul doute que, à juste titre, ce sont ces deux séries de dispositions que retiendront l'opinion publique et les médias.

Pour ma part, je ne souhaite pas aborder ces deux points, l'équilibre du texte, tel qu'il est issu des travaux du Sénat et de notre commission des lois, me paraissant dans son ensemble satisfaisant. Sauf à prévenir le danger de paralysie de l'action gouvernementale qu'impliquerait une ouverture trop large du prétoire pour la mise en cause de la responsabilité pénale des ministres.

Aussi bien, mon intervention - *vox clamans in deserto* - sera surtout l'expression d'un regret : que nous n'ayons pas saisi cette occasion pour « boucler » l'Etat de droit, en parachevant le contrôle de constitutionnalité introduit dans la Constitution de 1958 et élargi en 1974. C'est sur ce point uniquement que je souhaiterais intervenir, en abordant les dispositions des articles 3, 4, 5, et 13 du projet de loi que le Sénat a disjointes, et dont, par voie d'amendement, je demanderai le rétablissement.

De quoi s'agit-il ?

Les spécialistes du contentieux de la légalité distinguent traditionnellement deux voies pour empêcher l'application d'un texte qu'ils jugent illégal : la voie de l'action directe et celle de l'exception.

Par la première, le juge, constitutionnel, communautaire - puisque le traité de Rome reconnaît ce pouvoir à la Cour de justice des Communautés - ou administratif peut annuler l'acte qui lui est déferé. Celui-ci est alors réputé n'être jamais intervenu.

Par la seconde voie, celle de l'exception, le juge se borne à constater l'illégalité de l'acte qui lui est soumis. Il le laisse subsister, mais il en paralyse les effets. C'est le pouvoir dont est investi par exemple le juge pénal, constatant l'illégalité du texte réglementaire qui fonde l'incrimination ou la sanction. C'est le pouvoir du juge administratif se refusant, au besoin d'office, à appliquer un texte illégal *ab initio* ou que les circonstances de droit ou de fait ont entaché de la même illégalité.

Il est traditionnel dans notre droit que le juge de l'action soit également juge de l'exception. Or rien de tel n'existe pour le Conseil constitutionnel qui ne peut être saisi que par voie d'action directe à lui soumise par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'une de nos assemblées, ou soixante députés ou sénateurs.

Le premier objectif de la réforme est précisément d'instituer un contrôle, par voie d'exception, des dispositions de loi.

La réforme, malgré une rédaction ambiguë, pourrait concerner non seulement les lois ordinaires, mais aussi les ordonnances après ratification - qui ne sont susceptibles aujourd'hui d'aucun recours - ...

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

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. ... ainsi que les actes de nature législative pris dans le cadre de l'exercice des pouvoirs que le Président de la République tient de l'article 16.

En ce qui concerne les lois référendaires, on peut penser que le juge constitutionnel, cohérent avec sa jurisprudence, se reconnaîtrait incompétent pour juger par voie d'exception ces lois dont il refuse de connaître par voie d'action directe.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Tout de même !

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. Je ne le conteste pas.

La réforme vise à permettre à tout citoyen de saisir le Conseil constitutionnel par voie d'exception dès lors qu'il se prévaut, au cours d'une instance, d'une méconnaissance par le législateur de droits fondamentaux de nature constitutionnelle, avec un regard particulier pour les instances pénales où la question préjudicielle d'ordre constitutionnel pourrait être un moyen dilatoire de différer l'avancement de la procédure.

Ce faisant, la réforme entend parachever la construction constitutionnelle, en permettant non seulement d'affirmer l'existence de droits fondamentaux de nature constitutionnelle, ce que le Conseil constitutionnel a reconnu par une décision du 16 juillet 1971, mais en assurant effectivement leur sanction pour tous les textes, antérieurs à la Constitution de 1958 ou postérieurs à celle-ci, qui n'ont pas fait à ce jour l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

Toutefois, pour ne pas paralyser systématiquement l'application des lois et afin de conserver au Conseil constitutionnel le rôle d'une juridiction spécialisée, à côté et non au sommet de la hiérarchie de nos juridictions, un certain nombre de verrous sont posés.

Le premier, c'est qu'aucun particulier ne peut attaquer directement une disposition législative. Il peut seulement se prévaloir de son caractère anticonstitutionnel, et cela seulement dans le cadre d'une instance juridictionnelle.

Le deuxième verrou, c'est que seules les juridictions de dernier ressort - Conseil d'Etat, Cour de cassation, ou juridictions spécialisées, par exemple ordinaires - ont le pouvoir de soumettre aux juges du Palais-Royal une exception d'inconstitutionnalité. Ils constituent, en quelque sorte, le filtre du renvoi de cette exception. Et encore ont-ils la possibilité de renvoyer, mais ils n'en ont pas l'obligation s'ils estiment que cette exception n'est pas fondée. De la sorte, ils peuvent apprécier le sérieux de l'exception soulevée et ne pas y donner suite.

Le troisième verrou tient à la nature de l'exception qui peut être soulevée. Celle-ci ne peut être tirée que de la méconnaissance d'une disposition de fond d'un droit fondamental relatif aux personnes, et non, par exemple, d'une irrégularité dans la procédure législative.

Le dernier verrou tient à ce que les lois en vigueur au moment de la révision ne pourraient, le cas échéant, être soumises au juge constitutionnel qu'à l'issue d'un délai de deux ans qui suit la promulgation de la présente révision. Il importe en effet que les lois actuelles, notamment celles qui sont entrées en vigueur avant la Constitution de 1958, ne soient pas affectées d'une suspicion qui pourrait en paralyser l'application, sinon en droit, tout au moins en fait.

Telle qu'elle est, cette construction a le mérite de la cohérence. Elle permet d'assurer pleinement, à la demande de chaque citoyen, la suprématie des principes fondamentaux de la République sur une disposition législative, quel qu'en soit l'auteur.

Examinons maintenant les critiques les plus couramment portées à l'égard de cette extension du contrôle constitutionnel.

La première, qui traduit la vieille crainte de nos assemblées à l'égard des parlements de l'Ancien Régime, c'est la hantise du gouvernement des juges - le grand mot est lâché -, crainte nulle part mieux exprimée que dans la loi du 16 fructidor An III : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration ».

M. André Fanton, rapporteur. Voilà de vrais textes !

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. Formule qui est à l'origine de la création des juridictions administratives.

La Constitution de 1946 est la conclusion logique de cette suprématie de la loi puisque, de manière très cohérente, elle prévoit que, lorsque celle-ci est incomparable avec la Constitution, c'est la Constitution qu'il faut changer et non l'inverse.

Mais, mes chers collègues, la Constitution de 1958 a profondément changé et clarifié la hiérarchie de nos normes juridiques. La loi n'est plus seule au centre de notre système juridique. Elle s'est vu assigner un domaine, défini par l'article 34 de la Constitution. Et l'on a pu dire, à juste titre, que c'était au pouvoir réglementaire que revenait parfois désormais la compétence de droit commun.

Par ailleurs, l'existence même du Conseil constitutionnel et les pouvoirs dont il se trouve investi traduisent la volonté des constituants de 1958 de voir respecter la conformité de la loi à la Constitution et aux lois organiques et marquent le domaine qui lui est assigné. On sait cependant que le Conseil constitutionnel n'a pas abusé de ce rôle de garde-fou, car, selon sa jurisprudence, la simple circonstance qu'une loi empiéterait sur le domaine réglementaire n'est pas par elle-même une cause d'inconstitutionnalité.

Bref, affirmer que le Conseil constitutionnel, c'est le gouvernement des juges revient, me semble-t-il, à porter une critique de principe contre l'économie même de notre Constitution. Mieux vaut un juge constitutionnel spécialisé, élaborant sa jurisprudence, que des interprétations divergentes de plusieurs ordres de juridiction qui viendraient à se reconnaître compétents pour apprécier la conformité de la loi à des normes de valeur juridique supérieure. Le risque n'est pas nul en matière de conformité de la loi aux traités, compte tenu des évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'Etat - arrêt Nicolo - et de la Cour de cassation, arrêt Jacques Vabre.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Arrêts pervers !

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. Le deuxième grief le plus souvent articulé à l'encontre de la réforme tient à l'insécurité juridique que ne manquerait pas de provoquer le pouvoir donné à un juge de paralyser l'application de lois déjà votées.

A cela il peut être répondu que le pouvoir réglementaire est soumis à un semblable contrôle. Il ne s'en trouve pas, que je sache, pour autant paralysé.

En second lieu, il est prévu un délai de mise en vigueur de deux ans pour les lois déjà votées.

Enfin, la réforme pourrait être judicieusement complétée, en tant que de besoin, par un mécanisme de renvoi du Conseil constitutionnel au Parlement lorsqu'il apparaît impossible de faire revivre le droit antérieur à la disposition déclarée illégale. Dans ces conditions, le risque d'insécurité juridique, s'il existe, ne doit pas être surestimé.

Le troisième grief tient à l'encombrement prévisible du Conseil constitutionnel qui pourrait devenir de fait une sorte de juridiction de droit commun excédant ainsi sa compétence d'attribution. En trente ans, le Conseil a rendu 1 172 décisions, soit environ quarante décisions par an ; le risque n'est donc pas majeur.

M. André Fanton, rapporteur. Oh ça !

M. Arnaud Cazin d'Honinethun. En résumé, l'Assemblée s'honorerait en renonçant à une guerre insitutionnelle vieille de deux siècles qui ne devrait plus avoir cours dans un pays réconcilié avec les valeurs républicaines dont nous nous réclamons tous, et qui constituent le fondement même de notre droit.

Je ne crains pas le gouvernement des juges.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Ce qui m'inquiète, ce sont plus les majorités du moment qui prétendent avoir juridiquement raison du simple fait qu'elles sont la majorité.

Au regard de ces craintes, feintes ou réelles, la réforme proposée, qui va dans le droit-fil de notre évolution institutionnelle, présente des avantages évidents.

Nous l'avons dit, elle « boucle » l'Etat de droit, en organisant un contrôle canalisé du citoyen sur le respect de nos principes fondamentaux. Je ne souhaiterais pas pour ma part que l'on continue à mettre les juges de droit commun, saisis d'une question constitutionnelle, dans l'obligation de la rejeter, soit qu'il ne leur appartienne pas de la trancher, soit que le moyen tiré de la méconnaissance de la Constitution soit écarté par eux, par la force des choses, comme inopérant.

Ce serait l'honneur de notre Assemblée, celle du Gouvernement aussi, monsieur le garde des sceaux, que de savoir poser des bornes à nos propres pouvoirs. L'autorité des lois, que notre rôle est d'élaborer, ne s'en trouverait pas, j'en ai la conviction, pour autant affectée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi constitutionnel dans le texte du Sénat est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

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. Je répondrai en quelques mots aux différents orateurs qui sont intervenus, étant entendu que nombre de réponses aux questions seront apportées au cours de la discussion des articles.

Aucun des intervenants n'a remis en cause l'intérêt et la nécessité de cette révision constitutionnelle destinée à conforter l'indépendance de la justice et l'exercice de la responsabilité des ministres et, par là même, selon les propos de Mme Catala, à respecter nos engagements. Mais je perçois bien toute la différence qu'il y a entre les textes et la pratique, et je remercie M. Béteille de la valeur et de la sagesse de ses observations.

Je partage deux d'entre elles.

D'abord, M. Béteille souhaite que la magistrature ne se replie pas sur elle-même. Il est exact qu'une composition du Conseil supérieur de la magistrature au sein duquel les magistrats seraient très largement majoritaires serait fâcheuse. Nous en reparlerons demain.

Ensuite, M. Béteille a demandé, avec d'autres, que l'on veille à ce que ne soient pas écartés du Conseil supérieur de la magistrature des magistrats de valeur qui auraient choisi librement de ne pas appartenir à une organisation syndicale. Pour autant, comme il l'a dit lui-même, il ne faut pas refuser l'élection, puisque les magistrats du Conseil supérieur de la magistrature doivent être représentatifs.

Il nous faut donc trouver un équilibre entre ces deux exigences.

Je reprendrai à mon compte l'excellente formule, de M. Hyst selon laquelle la double formation du CSM permet de réaliser l'équilibre difficile entre les exigences découlant de l'unité dans la diversité du corps judiciaire.

Pour sa part, Mme Catala a exprimé quelques inquiétudes à propos du cumul des retouches successives et elle a parti-

culièrement regretté l'extension des compétences du CSM aux magistrats du parquet. Mais si l'unité du corps judiciaire devait nécessairement, à l'occasion d'une réforme constitutionnelle, conduire à cette solution, il reste que la diversité des rôles respectifs des magistrats du siège et du parquet est prise en compte dans l'étendue même de l'intervention du CSM : pour les magistrats du siège, il s'agit de proposition et d'avis conforme ; pour les magistrats du parquet, il s'agit d'avis simple afin de préserver le principe hiérarchique.

M. Bariani a regretté que la commission propose dans l'article 64 la suppression de l'expression « les juges statuent au nom du peuple français ». Ses regrets sont justifiés - même si je comprends le souhait du rapporteur d'avoir un texte bref et réduit - car cette disposition donnait à l'activité des juges la légitimité que M. Béteille appelait de ses vœux.

Quant à confier la vice-présidence du CSM au garde des sceaux, la très grande majorité des parlementaires de l'Assemblée et du Sénat le souhaitent. En outre, il est compétent puisque le parquet est concerné.

M. de Roux a trouvé la formule de la commission des requêtes compliquée, comme d'ailleurs votre rapporteur. Elle se veut efficace. En revanche, si l'on désire le suivre pour ouvrir la possibilité de saisine par le procureur de la République, de deux choses l'une : ou bien le procureur transmet automatiquement la plainte à la commission qui statue alors en légalité, et toutes les plaintes contre les ministres sont recevables ; ou bien le procureur apprécie en opportunité et doit transmettre, mais alors il peut y avoir des différences d'appréciation entre les procureurs. Dans les deux cas, la proposition soulève quelques difficultés.

M. Cazin d'Honincthun a brillamment - et personne n'en est étonné - abordé le problème du Conseil constitutionnel. Il a regretté le retrait des dispositions instituant une exception d'inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel. MM. Rossi, Michel et Floch ont également abordé cette question.

Ce retrait ne signifie pas que l'apport du Conseil constitutionnel à la protection des libertés publiques soit mésestimé ni que soient ignorées les demandes exprimées ici et là dans l'opinion et parmi les parlementaires afin d'accroître les garanties accordées aux citoyens. Simplement, le projet sur ce point n'a pas paru préserver pour le Gouvernement la même urgence que les dispositions relatives au CSM ou à la Haute Cour.

Par ailleurs, l'examen qui devra être fait en son temps de l'exception d'inconstitutionnalité devra éviter deux écueils : d'une part, la réduction des pouvoirs du Parlement, dépositaire de la souveraineté nationale, en limitant la force de la loi...

M. André Fanton, rapporteur. Exactement !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. ... et, d'autre part, la paralysie de l'institution judiciaire par la multiplication des recours dilatoires.

M. André Fanton, rapporteur. Parfait !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. Ces considérations expliquent que la réflexion sur l'exception d'inconstitutionnalité doive être menée avec prudence, une prudence qui exige des délais. Le Gouvernement est donc prêt à travailler sur ce point avec le Parlement si celui-ci veut aller plus loin.

Je terminerai en livrant à l'Assemblée quelques réflexions sur les éléments essentiels du texte.

Je constate avec satisfaction que les deux chambres sont désormais en accord pour attribuer la présidence de la Haute Cour à un magistrat de l'ordre judiciaire. La loi organique dira lequel.

Sur de nombreux points, je crois que les navettes entre les deux assemblées permettront de préciser les conditions d'application de la loi organique.

M. André Fanton, rapporteur. Très bien !

M. le ministre d'Etat, garde des sceaux. S'agissant de la saisine du Parlement, on se trouve en présence de deux philosophies contradictoires. Selon la tradition, le Parlement doit pouvoir juger pénalement ses ministres, c'est la position du Sénat. L'autre conception consiste à aller jusqu'au terme de la judiciarisation dans la procédure d'accusation des ministres. Dans cette optique de judiciarisation, il paraît indispensable – et là est la différence – de prévoir un recours en cassation plutôt qu'une révision.

Pour ce qui est de la saisine de la Haute Cour, Jean-Jacques Hyst s'est montré favorable à la commission des requêtes, tout en ajoutant que sa composition méritait d'être revue. Si l'on s'oriente dans cette voie, la loi organique établira cette composition et il est possible que des personnalités autres que des magistrats puissent faire partie de la commission.

Je répondrai demain à certaines autres questions, notamment à celles posées par M. Baroin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

3

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 22 juin 1993, de Mme Christine Boutin, une proposition de loi tendant à améliorer l'information des conseillers municipaux.

Cette proposition de loi, n° 362, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de Mme Christine Boutin, une proposition de loi tendant à organiser l'information des parlementaires sur les avant-projets de loi soumis à une procédure consultative.

Cette proposition de loi, n° 363, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de Mme Christine Boutin, une proposition de loi tendant à assurer le respect de l'intégrité de la personne.

Cette proposition de loi, n° 364, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de Mme Christine Boutin, une proposition de loi relative à l'affiliation à l'assurance maladie des étudiants handicapés.

Cette proposition de loi, n° 365, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. Jean-Gilles Berthomier, une proposition de loi visant à modifier

l'article L. 164-5 du code des communes relatif aux membres du conseil de district.

Cette proposition de loi, n° 366, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. Bruno Bourg-Broc, une proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités locales.

Cette proposition de loi, n° 367, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. Jean-Pierre Chevènement et plusieurs de ses collègues, une proposition de loi tendant à assurer la sécurité des occupants d'immeubles face aux risques d'incendie.

Cette proposition de loi, n° 368, est renvoyée à la commission de la production et des échanges, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. François Sauvadet, une proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire chargé de contrôler et d'évaluer l'application des lois.

Cette proposition de loi, n° 369, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

4

DÉPÔTS DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. Pierre Mazeaud, un rapport, n° 361, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, tendant à réformer le droit de la nationalité (n° 357).

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. Bruno Bourg-Broc, un rapport, n° 370, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur :

1° La proposition de loi de M. René Couanau tendant à autoriser les collectivités territoriales à financer les investissements des établissements d'enseignement privé sous contrat (n° 58) ;

2° La proposition de loi de M. Bernard Pons et plusieurs de ses collègues tendant à compléter la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, afin de permettre aux collectivités locales de participer aux dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés (n° 79) ;

3° La proposition de loi de M. Charles Millon et plusieurs de ses collègues tendant à autoriser les collectivités locales à concourir aux dépenses d'investissement des établissements privés sous contrat (n° 81) ;

4° La proposition de loi de M. Pierre Lequiller et plusieurs de ses collègues relative à l'aide des collectivités territoriales aux investissements des établissements d'enseignement privé sous contrat (n° 312).

J'ai reçu, le 22 juin 1993, de M. Jean-Pierre Foucher, un rapport, n° 371, fait au nom de la commission des affaires

culturelles, familiales et sociales sur la proposition de loi de M. Jacques Barrot et plusieurs de ses collègues relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n° 311).

5

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 22 juin 1993, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi modifié par le Sénat, portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (1^{re} partie : législative).

Ce projet de loi, n° 360, est renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à onze heures, première séance publique :

Discussion du projet de loi n° 208 portant règlement définitif du budget de 1991 (rapport n° 349 de M. Philippe Auberger, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; avis n° 352 de M. Jacques Boyon, au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées).

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

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).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 23 juin 1993, à une heure.)

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

JEAN PINCHOT

ORDRE DU JOUR ÉTABLI EN CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

(Réunion du mardi 22 juin 1993)

L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au mercredi 30 juin 1993, terme de la session ordinaire, a été ainsi fixé :

Mardi 22 juin 1993, le soir, à vingt et une heures quarante-cinq :

Suite de 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 rect., 356).

Mercredi 23 juin 1993, le matin, à onze heures :

Discussion du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1991 (n° 208, 349, 352) ;

L'après-midi, à quinze heures, après les questions au Gouvernement, et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de 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 rect., 356).

Jeudi 24 juin 1993, le matin, à neuf heures trente :

Questions orales sans débat ;

L'après-midi, à quinze heures, et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, modifiant le régime des surtaxes locales temporaires perçues par la Société nationale des Chemins de fer français (n° 191-225) ;

Suite de 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 rect., 356) ;

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à réformer le droit de la nationalité (n° 357, 361) ;

Discussion des conclusions du rapport (n° 371) sur la proposition de loi, présentée par M. Jacques Barrot, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n° 311).

Vendredi 25 juin 1993, le matin, à neuf heures trente :

Discussion commune des conclusions des rapports de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (n° 231) sur la proposition de résolution de M. Philippe Auberger (n° 156) ; de la commission de la production et des échanges (n° 321) sur les propositions de résolution de M. Yves Van Haecke (n° 222) et de M. Alain Bocquet (n° 265), portant sur les propositions d'actes communautaires relatives aux Fonds à finalité structurelle (E-71) ;

Discussion des conclusions du rapport (n° 328) de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les propositions de résolution de MM. Robert Pandraud et Pierre Mazeaud (n° 117) et de M. Jean-Claude Lefort (n° 264) sur la proposition modifiée de directive du Conseil des Communautés européennes relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (E-48) ;

L'après-midi, à quinze heures trente, et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi autorisant l'approbation d'un protocole additionnel à la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures, signée à Bonn le 3 décembre 1976 (ensemble quatre annexes) (n° 212, 359) ;

Suite de la discussion des conclusions du rapport (n° 371) sur la proposition de loi, présentée par M. Jacques Barrot, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n° 311) ;

Discussion des conclusions du rapport (n° 370) sur les propositions de loi de :

M. René Couanau, tendant à autoriser les collectivités territoriales à financer les investissements des établissements d'enseignement privé sous contrat (n° 58) ;

M. Bernard Pons et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, tendant à compléter la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée afin de permettre aux collectivités locales de participer aux dépenses d'investissements des établissements d'enseignement privés (n° 79) ;

M. Charles Millon et les membres du groupe Union pour la démocratie française et du Centre et apparentés, tendant à autoriser les collectivités locales à concourir aux dépenses d'investissement des établissements privés sous contrat (n° 81) ;

M. Pierre Lequiller, relative à l'aide des collectivités territoriales aux investissements des établissements d'enseignement privés sous contrat (n° 312).

Eventuellement, **samedi 26 juin 1993**, le matin, à neuf heures trente, l'après-midi, à quinze heures, et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

Lundi 28 juin 1993, le matin, à dix heures, l'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion du projet de loi de privatisation, adopté par le Sénat (n° 345).

Mardi 29 juin 1993, le matin, à neuf heures trente :

Discussion du projet de loi approuvant une convention conclue entre le ministre de l'économie et le Gouverneur de la Banque de France (n° 351) ;

Suite de la discussion du projet de loi de privatisation, adopté par le Sénat (n° 345) ;

L'après-midi, à seize heures, après la communication hebdomadaire du Gouvernement et le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi de privatisation, adopté par le Sénat (n° 345).

Mercredi 30 juin 1993, le matin, à dix heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi de privatisation, adopté par le Sénat (n° 345) ;

L'après-midi, à quinze heures, après les questions au Gouvernement :

Dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes ;

Suite de la discussion du projet de loi de privatisation, adopté par le Sénat (n° 345) ;

Le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi de privatisation, adopté par le Sénat (n° 345).

QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT

*Communes
(finances aides et prêts)*

141. - 23 juin 1993. - M. Jean de Boishue interpelle **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, à propos des problèmes financiers que connaissent les communes. Les communes sont les acteurs essentiels de la vie économique. Directement et indirectement, ce sont elles qui soutiennent les entreprises. Ce sont elles qui font de la relance au quotidien, tout particulièrement dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Dans le même temps, les communes doivent composer avec les établissements financiers qui, au nom d'une logique financière à court terme et étriquée, et par contrecoup des déboires qu'ils ont pu connaître dans d'autres secteurs d'activité, imposent une réduction des investissements communaux en diminuant le volume des crédits qu'ils consentent à leur apporter. Les communes sont entre les mains du secteur bancaire dont la logique financière tend à instaurer une tutelle comptable de la décentralisation là où l'Etat avait supprimé la tutelle administrative. Il lui demande donc quelles mesures incitatives il envisage de prendre pour permettre aux communes d'accompagner pleinement le plan de relance du Gouvernement, notamment en augmentant le montant des dotations qu'elles reçoivent, la DGF singulièrement. Il lui demande aussi de donner des instructions aux établissements financiers afin de desserrer le carcan qu'ils exercent sur la volonté d'investir des communes.

*Bâtiment et travaux publics
(emploi et activité -
concurrence des entreprises étrangères - réglementation)*

142. - 23 juin 1993. - M. Bernard Accoyer appelle l'attention de **M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** sur la situation des entreprises étrangères (notamment italiennes), lorsqu'elles réalisent des chantiers dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) sur notre territoire, en zone frontalière. En effet, les entreprises françaises de ce secteur sont tenues, lors de leur soumission pour l'obtention d'un marché, d'attester de leur compétence, de leur fiabilité et de faire la preuve qu'elles sont bien en règle au regard de notre législation sociale. Or, de telles obligations n'incombent pas aux entreprises étrangères dès lors qu'elles limitent leur intervention sur notre territoire à une période inférieure à trois mois ; elles échappent ainsi aux contraintes de déclaration de la législation européenne qui ne leur est applicable qu'au-delà d'une durée de trois mois d'intervention sur notre territoire. Cette situation engendre une forte disparité des prix pratiqués, qui pénalise lourdement nos entreprises. Il lui demande s'il envisage d'instaurer un régime de parité entre les entreprises françaises et les entreprises italiennes dans les zones frontalières permettant que s'établissent les règles d'une juste concurrence.

Voirie

(RN 12 - aménagement - Côtes-d'Armor)

143. - 23 juin 1993. - M. Marc Le Fur appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme** sur le projet de la direction des routes de mettre aux normes autoroutières la RN 12. Ce projet concerne le département des Côtes-d'Armor. Actuellement, la ville de Lamballe, qui borde la RN 12, dispose de quatre entrées-sorties sur cet axe. L'actuel projet réduirait ces entrées-sorties au nombre de deux. Cela aurait des conséquences économiques préjudiciables, dans la mesure où le développement économique du pays de Lamballe s'est ordonné autour de la RN 12. Bon nombre d'entreprises et de commerces se trouveraient éloignés de cet axe économique vital. Par ailleurs, cette mesure coûte cher, car il faudra réaliser des voies de liaison nouvelles parallèles à la RN 12 et également réaliser six ronds-points. Comme le demandent la ville et le district de Lamballe, il serait raisonnable de conserver trois entrées-sorties, plutôt que deux. D'une manière plus générale, ne transformons pas nos routes à quatre voies en autoroutes de liaison ; nous porterions préjudice à nos villes moyennes qui sont les poumons du monde rural. Il lui demande de reconsidérer le projet de la direction des routes.

*Transports ferroviaires
(lignes Paris-Dreux et Paris-Mantes -
fonctionnement - Yvelines)*

144. - 23 juin 1993. - M. Henri Cuq appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme** sur la dégradation alarmante des transports en commun sur le réseau de grande banlieue, et particulièrement dans les Yvelines, sur les lignes Paris-Dreux par Houdan et Paris-Mantes par Poissy. Sur ces lignes, c'est en effet plus de 140 000 usagers qui font face, chaque jour, à des difficultés de plus en plus importantes en matière de changement d'horaire, de retard, d'information, de concertation avec la SNCF, sans parler de l'état du matériel. Ainsi, pour la ligne Paris-Dreux par Houdan, le terme de « vétusté » reste encore le plus adapté. La circulation de matériel diesel, de surcroît ancien, et l'absence de voie permettant le dépassement en cas de panne conduisent à une paralysie régulière du trafic. Or les projets, à moyen comme à long terme, de la SNCF ne prévoient une amélioration réelle que sur le tronçon Plaisir-Paris. Ainsi, on peut craindre que la grande banlieue ne soit encore négligée pendant longtemps. Pour la ligne Paris-Mantes par Poissy, utilisée à 98 p. 100 de ses capacités, le terme le plus approprié est celui de « précarité », car le moindre incident est, bien entendu, lourd de conséquences. Ainsi, récemment, la rupture de caténaires aux Mureaux a obligé les usagers à poursuivre leur trajet en bus. Face à un tel constat, on comprend facilement l'exaspération légitime de ces usagers et la situation d'urgence dans laquelle se trouvent ces lignes. M. Jean-Louis Bianco, son prédécesseur, avait indiqué qu'elles devaient être considérées comme une priorité. Aussi il souhaiterait savoir si elles le restent et quelles mesures le Gouvernement est déterminé à prendre afin d'améliorer les conditions de transport des usagers yvelinois de ces lignes.

*Personnes âgées
(soins et maintien à domicile - politique et réglementation)*

145. - 23 juin 1993. - M. Michel Ghysel appelle l'attention de **Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville**, sur le maintien à domicile des personnes âgées. Celui-ci est une réponse au souhait qu'elles émettent face au problème que leur pose la prolongation de la vie. Ce constat appelle un certain nombre de mesures en matière d'amélioration de leur logement comme l'augmentation du quota d'heures ménagères et des allocations de garde. Or nous constatons que la caisse nationale d'assurance vieillesse limite son contingent d'heures destinées aux personnes âgées et que le budget de garde à domicile est loin de répondre aux besoins. Pour exemple, dans le Nord, elles ont été épuisées au bout de cinq mois ! Aussi, il lui demande quelles sont, dans ce domaine, les mesures que le Gouvernement souhaite voir appliquer par les organismes gestionnaires sociaux. Investir dans ce secteur, indépendamment de la satisfaction psychologique des intéressés, serait aussi une occasion d'économiser dans la construction d'unités beaucoup plus lourdes, telles que les maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes (MAPAD). Celles-ci, en effet, ne doivent pas être considérées comme la seule réponse au prolongement de la vie. On peut élargir la réflexion vers l'aide aux familles d'accueil qui hébergent les personnes âgées ou leurs vieux parents. C'est ce que l'on appelle « l'aide aux aidants ». Le CODERPA (Comité départemental des personnes âgées du Nord) s'en soucie et a formé un groupe de travail pour avancer des

solutions concrètes. Dans cette perspective, il souhaite recueillir son sentiment afin que, grâce à des mesures d'hébergement transitoires d'accueil renforcées par une formation appropriée, ces familles puissent faire face à cette charge qui, pour beaucoup d'entre elles, signifie un devoir de solidarité.

*Logement : aides et prêts
(PAH et PAS -
conditions d'attribution - plafond de ressources)*

146. - 23 juin 1993. - **M. Pierre-André Périssol** appelle l'attention de **M. le ministre du logement** sur les plafonds de revenus régissant actuellement les attributions des primes et aides au logement. La prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) constitue une aide sociale particulièrement importante pour l'entretien du patrimoine ancien. De plus, en milieu rural, la réhabilitation des logements anciens permet de soutenir de nombreuses activités artisanales locales. Aujourd'hui pourtant, l'insuffisance du plafond de revenu d'éligibilité à la PAH exclut de nombreux ménages à revenus modestes. En effet, le plafond de la PAH est établi à 70 p. 100 du plafond du prêt d'accèsion à la propriété (PAP). Or, cette prime, du fait de la sociologie des propriétaires, s'adresse en priorité aux personnes âgées, c'est-à-dire à des ménages sans enfants, alors que les barèmes PAP, orientés principalement vers la famille de deux enfants, sont très faibles pour ce type de ménages. Il souhaiterait en conséquence que le plafond de référence de la PAH puisse être réévalué au-delà de 7 p. 100 de celui du PAP, avec un effort particulier pour les ménages de taille plus petite. Il attire d'autre part son attention sur l'opportunité d'une revalorisation des plafonds des prêts d'accèsion sociale (PAS), dans le cadre du fonds de garantie à l'accèsion sociale (FGAS). Ces prêts devraient permettre aux catégories moyennes qui ne peuvent bénéficier du PAP d'accéder à la propriété dans de bonnes conditions. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, car le plafond du PAS reste pour de nombreuses catégories de ménage inférieur à celui du PAP alors même que son taux est plus élevé. Il rappelle que trois quarts des ménages modestes accédant à la propriété le feront avec un prêt autre que le PAP. Ces deux prêts sont donc complémentaires dans le cadre d'une politique globale de l'accèsion à la propriété sociale. Il souhaiterait en conséquence que le plafond de revenu d'éligibilité au PAS puisse être supérieur à celui du PAP, et cela quel que soit le ménage concerné.

*Personnes âgées
(soins et maintien à domicile -
aide ménagère - financement)*

147. - 23 juin 1993. - **M. Serge Charles** rappelle à **Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville**, que l'aide ménagère est l'un des piliers de la politique menée en faveur du maintien à domicile des personnes âgées. Cet avantage social, fondamental sur le plan humain, est conforté par l'intérêt économique évident de cette formule. En 1992, le recours aux services de garde à domicile a été sensiblement développé, les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) ayant décidé de les prendre en charge à 80 p. 100. Or, dès le dernier trimestre de l'an dernier, celles-ci ont informé les services sociaux des communes que le complément de quotas qui leur était régulièrement accordé à cette époque de l'année, en matière d'aide ménagère, ne pourrait pas leur être attribué. Face à cette limitation, les centres communaux d'action sociale (CCAS) se sont trouvés, en 1993, contraints de réduire les horaires. Alors que l'avènement de la garde à domicile pèse fortement sur le niveau des dépenses, il lui demande comment il pense pouvoir sauvegarder le niveau des prestations d'aide ménagère.

*Textile et habillement
(emploi et activité - concurrence étrangère)*

148. - 23 juin 1993. - **M. Georges Hage** attire l'attention de **M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur** sur le fait que les industries du textile et de l'habillement ont perdu 50 p. 100 de leurs effectifs ces dix dernières années. Des dizaines de milliers d'emplois sont à nouveau menacés. L'exemple de ces industries illustre les limites du libre échange. Même si la CEE n'ignore point ces problèmes, les contrefaçons et les importations illégales causent un préjudice grave à ces industries. On estime que, par exemple, cinq millions de pièces d'habillement sont introduites clandestinement en Europe chaque année en provenance de Thaïlande. Les procédures antidumping de la CEE sont longues et de ce fait peu efficaces, surtout si on les compare aux procédures américaines. Que compte faire le Gouvernement pour mettre fin à l'« incroyable laxisme » de Bruxelles en ce domaine ? Le Gouverne-

ment s'engagerait-il dans une nouvelle libéralisation avec l'Uruguay round ? Quelles mesures compte-t-il prendre pour les délocalisations, sans parler de l'action à mener contre tous les employeurs de main d'œuvre clandestine qui ont pignon sur rues ?

*Automobiles et cycles
(Chausson - emploi et activité - véhicules utilitaires)*

149. - 23 juin 1993. - **M. Jacques Brunhes** appelle l'attention de **M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur** sur les importantes difficultés que rencontrent les établissements Chausson, filiale à parité de Renault et Peugeot. La direction de l'entreprise a en effet engagé auprès du tribunal de commerce de Nanterre une démarche qui pourrait aboutir à un dépôt de bilan. La situation actuelle de Chausson résulte pour l'essentiel du sous-emploi de ses capacités industrielles par ses deux actionnaires. Renault n'envisage pour l'instant pas de lui confier la fabrication de son nouveau véhicule utilitaire Excel, successeur du Trafic. Le groupe PSA a, par ailleurs, annoncé l'arrêt en décembre 1993 des dernières productions de ses marques confiées à Chausson ainsi que son refus de contribuer au financement du plan social de 180 millions de francs consécutif aux diminutions du plan de charge de ses usines. Cet état de fait pose plus fortement que jamais la question de la nécessaire coopération entre les constructeurs automobiles français pour étudier et industrialiser de nouveaux projets. L'avenir de l'entreprise, qui emploie près de 4 000 salariés, passe aujourd'hui par de nouvelles productions et demeure lié en ce sens au développement du secteur véhicules utilitaires, qui reste un marché porteur tant en France que dans le monde. Il lui demande en conséquence de lui préciser : 1^o Quelles démarches le Gouvernement entend entreprendre pour amener Renault, dont l'Etat est le principal actionnaire, et Peugeot à assumer l'ensemble de leurs responsabilités et à assurer ainsi la pérennité des établissements Chausson. 2^o Quelles mesures il entend mettre en œuvre pour développer la coopération entre les constructeurs automobiles français, tout particulièrement dans le domaine des véhicules utilitaires légers.

*TVA
(taux - gazole - flotte rhénane)*

150. - 23 juin 1993. - **M. Marc Reymann** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur les différences de taxation du gazole sous douane pour la flotte rhénane, différences de taux de TVA se faisant au détriment des négociants français. Depuis la loi de finances pour 1991, la France applique à nouveau une taxation de 18,6 p. 100, remboursable après une période de latence de plusieurs mois, alors que la Hollande applique un taux zéro et l'Allemagne un taux de 15 p. 100, avec un remboursement se faisant dans un délai très bref selon un formulaire simplifié. Cet article de la loi de finances est en contradiction avec des accords internationaux ratifiés pour la France. Il lui demande s'il compte modifier prochainement cette disposition de la loi de finances.

*Communes
(coopération intercommunale - politique et réglementation)*

151. - 23 juin 1993. - **M. Aloys Geoffroy** souhaite attirer l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, sur la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992. Elle prévoit que, dans chaque département, une commission élabore un schéma départemental qui délimitera les périmètres de coopération. Ce schéma aura un caractère indicatif. Toutefois, une fois ce schéma publié, le préfet devra saisir les communes concernées dans ce périmètre afin qu'elles se prononcent à la majorité qualifiée sur la création d'un établissement de coopération. Dès lors, il lui demande quelles sont les garanties offertes aux communes minoritaires de ne pas se trouver incluses contre leur gré dans cet organisme de coopération.

*Police
(fonctionnement - effectifs de personnel - Strasbourg)*

152. - 23 juin 1993. - **M. Harry Lapp** attire l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, sur le manque d'effectifs de police à Strasbourg. La capitale des institutions parlementaires de l'Europe a connu une augmentation des crimes et délits de 10,7 p. 100 en 1992 par rapport à 1991, soit 440 crimes et délits supplémentaires. Les vols à la roulotte ont dépassé les 10 000 en 1992 ; il y a eu 5 100 vols de voiture, soit 30 p. 100 de plus qu'en 1991. Deux tiers des délits ont pour origine la

toxicomanie ; l'âge des délinquants tend à s'abaisser puisque les mineurs de treize à seize ans en état d'infraction ont doublé ces dernières années ; l'immigration clandestine a progressé de 52 p. 100 en un an. Il lui demande en conséquence de bien vouloir l'informer des mesures qu'il compte prendre, d'une part en matière de renforcement des effectifs de police et des moyens matériels mis à sa disposition à Strasbourg, en particulier pour un meilleur accueil du public, la réhabilitation du commissariat central qui est en état de vétusté, le renforcement de l'ilotage, et d'autre part pour l'ouverture des commissariats de quartier d'une manière plus permanente et plus systématique, même en week-end, afin de susciter un réel climat de sécurité dans une ville particulièrement exposée à cause du nombre croissant de touristes et d'étrangers.

*Handicapés
(CAT et MAS - capacités d'accueil)*

153. - 23 juin 1993. - **M. François Rochebloine** appelle l'attention de **Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville**, sur la nécessité de poursuivre avec vigueur l'effort entrepris en matière de places d'accueil pour les personnes handicapées, notamment en centres d'aide par le travail et en maisons d'accueil spécialisées. Ces besoins sont, à l'heure actuelle, évalués à 10 000 places. Leur satisfaction dépendant des moyens qui seront mis en œuvre, il souhaiterait que puissent être précisés le niveau et le calendrier des engagements de crédits nécessaires.

*Sports
(politique du sport - centre de Marseille-Saint-Giniez - fermeture - conséquences)*

154. - 23 juin 1993. - **M. Jean-François Mattei** attire l'attention de **Mme le ministre de la jeunesse et des sports** sur la politique de sport de haut niveau et plus particulièrement sur la remise en cause de la politique de décentralisation menée jusqu'à présent en ce domaine. Les centres permanents d'entraînement et de formation ont été créés pour être les outils essentiels de la préparation sportive de haut niveau, tant olympique que non olympique. Le centre de haut niveau de Marseille-Saint-Giniez a plus que largement répondu à cette attente avec des résultats remarquables au dernier championnat d'Europe. Le centre de Marseille est pourtant aujourd'hui menacé puisque la Fédération nationale de gymnastique entend regrouper l'ensemble des meilleurs gymnastes français à la cité des sports de l'INSEP à Paris. Une telle décision est contestable, non seulement eu égard au principe de décentralisation mais également dans l'intérêt des jeunes gymnastes concernés. Il lui demande donc de s'opposer au processus de regroupement des gymnastes de haut niveau à l'INSEP.

*Urbanisme
(POS - annulation - conséquences - Montpellier)*

155. - 23 juin 1993. - **M. Willy Diméglio** interroge **M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme** sur l'annulation par le Conseil d'Etat du plan d'occupation des sols de la ville de Montpellier du 19 juin 1992. Cette décision va entraîner l'annulation de délibérations, et notamment celle concernant la création de la zone d'aménagement concertée de « Richter », qui comprenait la réalisation de la faculté de droit et des sciences économiques. Postérieurement à cette annulation, 124 millions de francs de marchés ont été signés sous la responsabilité de l'Etat. Il lui demande de bien vouloir lui apporter des assurances sur la validité de ces marchés. Enfin, compte tenu des risques d'inondation dans ce secteur, il souhaite savoir si toutes les dispositions ont bien été prises pour ne pas exposer les futurs occupants à des dangers mortels.

*Bois et forêts
(politique forestière - perspectives)*

156. - 23 juin 1993. - **M. Aloyse Warhouver** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture et de la pêche** sur la situation de l'Office national des forêts (ONF) qui inquiète certaines communes forestières et le Syndicat national des techniciens forestiers. Il souhaite obtenir une information sur la politique forestière que le Gouvernement entend appliquer à la forêt française et sur les mesures financières urgentes qu'exige la situation critique que connaît la filière bois, à savoir : 1^o Comment sera compensé l'effondrement financier du

Fonds forestier national (FEN), qui est lourd de conséquences pour la gestion des forêts des collectivités locales, en ce qui concerne la reconstitution de peuplements ou l'amélioration de infrastructures, et pour l'emploi en milieu rural ? 2^o Quelles mesures seront prises par M. le ministre de l'agriculture, suite à la lettre de cadrage de la loi de finances pour 1994 de M. le ministre du budget relative à « la redéfinition des modalités d'intervention de l'ONF pour les forêts n'appartenant pas à l'Etat » ? 3^o Si le versement compensateur effectué par l'Etat au profit de l'ONF en contrepartie des prestations de service public rendues dans les forêts des collectivités locales sera maintenu en 1994 à son niveau actuel. Le prochain contrat de plan Etat-ONF affichera-t-il la volonté morale et financière du Gouvernement en faveur d'une politique forestière réelle ? 4^o Ce qu'il faut penser du fait que l'ONF applique actuellement à son personnel un gel de 6,5 p. 100 des postes (soit 450 postes non pourvus) alors que les jeunes scolarisés dans les écoles forestières seraient heureux de trouver un emploi à l'issue de leur cycle de formation qualifiante. A une époque où les attentes environnementales des usagers de la forêt et de l'espace rural ne cessent de croître, il conviendrait de lever cette contrainte. Il lui demande quelles réponses il peut apporter aujourd'hui aux communes forestières et aux personnels de l'ONF en faveur d'une vraie politique de la forêt française.

*Politiques communautaires
(électricité et gaz - accès des tiers aux réseaux - conséquences - monopole d'EDF et de GDF)*

157. - 23 juin 1993. - **M. Jean-Louis Idiart** expose à **M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur** que le Conseil européen des ministres de l'énergie qui doit se réunir le 25 juin revêt une importance particulière. En effet, après plusieurs tentatives de la commission européenne pour imposer des vues libérales sur l'organisation future du secteur du gaz et de l'électricité, une procédure, dite de « coopération », prévoyant l'intervention du Parlement européen, est en cours pour élaborer deux directives « concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz et de l'électricité ». Le contenu de ces directives est encore très profondément libéral puisqu'elles préconisent notamment l'ouverture aux tiers d'un accès aux réseaux électriques et gaziers : l'ATR, ou « accès des tiers aux réseaux », rendant obligatoire le transport pour compte de tiers selon le principe « premier arrivé, premier servi ». Cette proposition avait provoqué l'hostilité de la France et de sept autres Etats membres au cours d'un premier échange de vues à l'échelon ministériel, le 21 mai 1992. Aux antipodes de cette position, cependant, la plate-forme UDF-RPR de février 1993 annonçait que « les entreprises à caractère monopolistique seront ouvertes à la concurrence dans le cadre des nouvelles règles européennes, en particulier celles qui concernent les transports, l'énergie ou les télécommunications » : une volte-face par rapport aux positions jusqu'alors défendues par la France s'annonçait. Cette question a été abordée le 14 juin dernier au cours de la discussion du projet de loi de transposition de la directive du conseil du 29 juin 1990 sur la transparence des tarifs industriels du gaz et de l'électricité. A cette occasion, il a semblé beaucoup moins résolu à s'aligner sur la plate-forme de février 1993 et comme davantage préoccupé des intérêts de notre système électrique et gazier que de la fidélité à ces engagements encore récents. Il lui demande en conséquence quelle position il soutiendra, au nom de la France, dans les négociations qui vont reprendre sur ces deux directives « concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz et de l'électricité ».

*Voirie
(autoroute Nantes-Niort-Bordeaux - construction)*

158. - 23 juin 1993. - **Mme Ségolène Royal** demande à **M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme** quelles sont ses intentions au sujet de l'autoroute Nantes-Niort-Bordeaux.

Aménagement du territoire (zones rurales - service public - maintien)

159. - 23 juin 1993. - **Mme Ségolène Royal** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, pourquoi les écoles et les gares continuent à fermer malgré l'annonce du Premier ministre.

*Propriété intellectuelle
(politique et réglementation - appellation : Champagne -
utilisation pour désigner un parfum)*

160. - 23 juin 1993. - A l'occasion de la fusion entre Elf-Sanofi et Yves Saint-Laurent, la société Yves Saint-Laurent envisage de lancer un parfum féminin nommé « Champagne ». Or la loi n° 90-558 du 2 juillet 1990 relative aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires, bruts ou transformés tend à empêcher ce type de pratique. Cette loi fut renforcée par la loi n° 91-7 du 4 janvier 1991 relative aux marques qui stipule également que « ne peut être adopté comme marque un signe portant atteinte à des droits

antérieurs et notamment à une appellation d'origine protégée ». Le problème s'était déjà posé pour des cigarettes de la Seita en 1976, qui devaient porter les nom de « Champagne ». Mais le tribunal de grande instance de Paris avait prononcé le 5 mars 1984, la nullité des marques « Champagne » de la Seita. **M. Philippe Martin** demande donc à **M. le ministre de l'environnement** quelles sont les mesures concrètes qu'il entend prendre pour dissuader et empêcher la société Yves Saint-Laurent de sortir son parfum « Champagne ». Le Champagne traverse déjà sa crise la plus importante depuis 1929 et ne peut se permettre de voir son appellation d'origine remise en cause par un autre produit. Ceci porterait atteinte à son image et à son prestige et risquerait de compromettre encore plus sa relance.

ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codes	Titres	Francs	Francs	
DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances. Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
03	Compte rendu..... 1 an	114	912	
33	Questions..... 1 an	113	594	
83	Table compte rendu.....	55	95	
93	Table questions.....	54	103	
DEBATS DU SENAT :				
05	Compte rendu..... 1 an	104	574	
35	Questions..... 1 an	103	375	
85	Table compte rendu.....	55	89	
95	Table questions.....	34	57	
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				
07	Série ordinaire..... 1 an	704	1 707	
27	Série budgétaire..... 1 an	213	334	
DOCUMENTS DU SENAT :				
09	Un an.....	703	1 668	
DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 Téléphone : STANDARD : (1) 40-58-75-00 ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS				
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.				
Tout paiement à la commande facilitera son exécution Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.				

Prix du numéro : 3,50 F

(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)

