
SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

COMPTE RENDU INTÉGRAL

18^e SÉANCE

Séance du mardi 25 mai 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 385).
2. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 385).
3. **Candidatures à un organisme extraparlémen-taire** (p. 385).
4. **Rappels au règlement** (p. 385).
MM. Emmanuel Hamel, le président.
MM. Charles Lederman, le président.
5. **Titres VII, VIII, IX et X de la Constitution.** – Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 386).
Discussion générale : MM. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jacques Larché, président de la commission des lois.

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

- MM. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois pour la section I et l'article 13 ; Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois pour la section II et l'article 12 ; Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois pour la section III ; Charles Lederman.
6. **Nomination de membres d'un organisme extraparlémen-taire** (p. 406).

Suspension et reprise de la séance (p. 406)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

7. **Titres VII, VIII, IX et X de la Constitution.** – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 406).
Discussion générale (*suite*) : MM. Pierre-Christian Taittinger, Yves Guéna, Jean Cluzel.

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA

- MM. Pierre Mauroy, Jacques Habert, Jacques Sourdille, Pierre Fauchon, Michel Dreyfus-Schmidt, Josselin de Rohan.
Clôture de la discussion générale.
Renvoi de la suite de la discussion.
8. **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 426).
 9. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 426).
 10. **Dépôt de propositions d'actes communautaires** (p. 427).
 11. **Dépôt de rapports** (p. 427).
 12. **Ordre du jour** (p. 427).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à seize heures dix.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. J'ai le regret de vous informer du décès, survenu le 1^{er} mai 1993, de notre ancien collègue Cheikh Al Sid Cheikh, qui fut sénateur de la Saoura de 1958 à 1962.

3

CANDIDATURES À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants au sein du Conseil national de la montagne.

La commission des affaires économiques propose les candidatures de MM. Jean Faure et Bernard Hugo.

La commission des affaires sociales propose la candidature de M. André Jourdain.

La commission des lois propose la candidature de M. Raymond Bouvier.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, dans le délai d'une heure, conformément à l'article 9 du règlement.

4

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, j'ai la tristesse de constater, devant tous nos collègues et en présence de la télévision, qui, comme nous le savons tous, permet au pays tout entier de prendre connaissance de nos travaux et donne à notre image un grand relief, qu'une fois encore, alors que nous avons à débattre d'un problème important - la réforme de la Constitution - plusieurs des travées de cette assemblée ne sont pas occupées. Nos concitoyens pourraient y voir une négligence de la part de nombre d'entre nous dans l'accomplissement de leur devoir.

Or, que se passe-t-il ? En ce moment même, la commission des finances est réunie. Membre de cette dernière, je ne devrais donc pas être dans l'hémicycle ! De plus, à dix-sept heures quinze, la commission des affaires sociales procédera à l'audition d'un ministre sur un sujet capital.

Demain, le débat en séance publique se poursuivra. Or, la plupart d'entre nous ne pourrions y participer, car la commission des lois et la commission des affaires étrangères se réuniront, de même que la commission des finances, qui siègera le matin, l'après-midi et peut-être le soir.

J'ose espérer que nos compatriotes comprendront que, si toutes les travées ne sont pas occupées, ce n'est pas parce que les sénateurs ne sont pas soucieux de l'accomplissement de leur mission.

Monsieur le président, j'exprimerai très respectueusement le souhait suivant : la conférence des présidents, que vous présidez avec l'autorité que nous vous connaissons, pourrait-elle faire en sorte, si c'est possible dans ce bas monde où rien n'est parfait, que les sénateurs, lesquels, d'après le règlement, ont pour devoir prioritaire de participer aux travaux des commissions, ne se trouvent pas dans l'impossibilité de siéger en séance publique ?

Voilà tout simplement, monsieur le président, ce qu'avec regret j'ose vous dire. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RDE, ainsi que sur certaines travées communistes.*)

M. Ivan Renar. C'est plein de bon sens !

M. le président. Monsieur Hamel, je vous donne acte de votre déclaration.

Cela dit, la situation que vous décrivez n'est pas nouvelle. Il en a toujours été plus ou moins ainsi. Et puis, en confiance, les absents sont-ils tous en commission ? Je n'en suis pas sûr. (*Sourires.*)

Mais, c'est vrai, monsieur le sénateur, il nous faut essayer, dans la mesure du possible, d'organiser nos travaux dans le sens que vous souhaitez. Ce n'est pas simple.

Je saisis l'occasion pour rendre hommage aux commissions, notamment à la commission des lois et à la commission des finances, qui, au cours des dernières semaines, ont accompli un travail important.

Je vous promets que la conférence des présidents, à l'avenir, tentera d'organiser les différents travaux du Sénat. Mais, je le répète, ce n'est pas simple.

Cela étant, je suis persuadé que, malgré l'absence de quelques-uns de nos collègues certains vont d'ailleurs, vraisemblablement, nous rejoindre prochainement - nos débats auront la qualité que vous souhaitez, mon cher collègue.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Charles Lederman. Fondée sur l'article 36, alinéa 3, du règlement, mon intervention vise la décision prise par la direction de la société Hoover, filiale du groupe américain Maytag, de fermer l'usine de Longvic, située dans la zone industrielle de Dijon, et d'en transférer la production en Ecosse.

Envisagée dès le 25 janvier dernier, cette fermeture avait soulevé à juste titre une vague de protestations dans tous les milieux, indignés de constater les dégâts de tous ordres occasionnés à notre pays pour le seul profit des multinationales.

Ce lundi 24 mai, sur France Inter, dans une émission d'Annette Ardisson, M. le ministre de l'industrie se félicitait que l'opinion publique ait pu faire reculer la société Hoover. Il citait en exemple la démission forcée du directeur local. Mais, vingt-quatre heures plus tard, cette déclaration recevait le cinglant démenti que nous connaissons.

La décision qui a été prise par Hoover débouche, vous le savez, sur le licenciement de 620 salariés, alors que la direction départementale du travail avait pourtant refusé la procédure de licenciement, jugée purement et simplement contraire aux lois de notre pays.

La fermeture de Hoover amplifie encore l'affaiblissement de notre capacité productive nationale et régionale. Elle aggrave toutes les conséquences, directes et indirectes, du chômage.

De telles opérations soulignent la logique du Marché unique, théâtre d'une guerre économique dont les salariés sont, hélas ! les premières victimes, en raison d'une concurrence libre, pour ne pas dire sauvage. Elles laissent aussi envisager les risques que nous prendrions en livrant aux capitaux étrangers certaines de nos entreprises déterminantes pour notre économie, mais que l'on veut aujourd'hui nationaliser.

Le commerce international doit être fondé sur le refus du dumping social. C'est ce que souhaitent affirmer les communistes dans une proposition de loi relative à l'emploi. Il est opportun que le Parlement en soit saisi rapidement !

La décision prise par la direction de Hoover est inacceptable. Nos intérêts nationaux, économiques et sociaux doivent être défendus. Telle est la responsabilité première du Gouvernement. Je me permets donc, monsieur le président, de vous demander de saisir celui-ci pour qu'il intervienne dans le sens de nos intérêts et empêche cette opération. *(Applaudissements sur les travées communistes. - M. Rouvière applaudit également.)*

M. le président. Monsieur Lederman, je vous donne acte de votre déclaration.

5

TITRES VII, VIII, IX ET X DE LA CONSTITUTION

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 231, 1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X. [Rapport n° 316 (1992-1993)].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, mes-

sieurs les sénateurs, le projet de loi constitutionnelle dont nous allons débattre est le fruit d'une collaboration exemplaire, je le crois, entre la commission des lois du Sénat et le Gouvernement : nous avons travaillé en étroite coopération à partir du projet déposé par le précédent gouvernement.

L'actuel gouvernement a la volonté de faire voter rapidement ce qui doit être un progrès manifeste en matière d'indépendance de la justice et de libre accès des citoyens à une juridiction susceptible de se prononcer sur la responsabilité pénale des ministres.

La commission des lois a organisé des auditions publiques qui ont donné de l'ampleur aux débats sur la Constitution et permis un très large échange d'idées. Je tiens tout d'abord à remercier son président qui, avec son talent habituel, a facilité l'élaboration de ce texte.

Je tiens également à remercier les trois rapporteurs, MM. Dailly, Haenel et Jolibois.

Avant de revenir sur les rapports de M. Haenel sur le Conseil supérieur de la magistrature et de M. Jolibois sur la Cour de justice de la République, je voudrais dire à M. Dailly que j'ai lu avec la plus grande attention son rapport sur la réforme du Conseil constitutionnel. Ses propositions et ses réflexions mériteront d'être prises prochainement en compte. Toutefois, pour des raisons d'urgence, il n'a pas paru possible au Gouvernement de mettre en chantier un texte supplémentaire.

La France a traversé de longues périodes de son histoire sans révision constitutionnelle : elle préférerait changer de Constitution.

Cette ère d'instabilité constitutionnelle semble aujourd'hui révolue et, depuis 1958, la Constitution semble mieux adaptée à la société française. Simplement, il paraît indispensable, parfois, de procéder à des révisions qui permettent de mettre en conformité les règles de droit et les évolutions de la société.

Duguit disait : « La Constitution est l'étape ultime de l'Etat de droit, celle qui soumet le législateur lui-même à une norme supérieure à la loi. »

La France traverse une crise de confiance : confiance dans son personnel politique, confiance dans sa justice. Le redressement de notre pays ne pourra se faire que si ses citoyens accordent plus de crédit à ceux qui les gouvernent et à ceux qui les jugent.

Comme le soulignait le rapport de MM. Haenel et Arthuis, les Français n'ont pas confiance dans leur justice ; c'est aussi, hélas ! le constat de tous les sondages. Ils la voudraient parfaite, c'est-à-dire sereine, proche, compréhensible. Or la justice est imparfaite. Elle est un reflet de la société et non un monde idéal et abrité.

Il y a une tâche de redressement à engager : il faut réconcilier les Français avec leur justice. Je veux m'y employer avec passion et rigueur.

La justice a toujours été au centre de la vie démocratique. Élément fondamental de l'Etat, elle permet à la société de vivre, elle permet aux citoyens d'être protégés. Située au carrefour de ces deux idées, parfois contradictoires, elle peut privilégier la société, mais elle peut aussi trop protéger le citoyen au détriment de l'intérêt général.

Plus que des réactions passionnelles, les situations complexes que nous vivons exigent calme, sang-froid et apaisement. Je préfère, pour ma part, analyser de manière très pragmatique ces problèmes et proposer des solutions juridiques qui tiennent compte à la fois des demandes de la société et de la nécessaire protection des citoyens.

Le Gouvernement a la volonté de renforcer l'indépendance de la magistrature et de permettre en même temps que la mise en œuvre de la responsabilité des membres du

Gouvernement puisse se faire dans des conditions plus satisfaisantes.

J'évoquerai, dans un premier temps, le Conseil supérieur de la magistrature.

L'indépendance de la magistrature est l'un des piliers de l'institution judiciaire et un élément essentiel du fonctionnement harmonieux d'un Etat démocratique.

Certes, nos textes constitutionnels consacrent solennellement cette indépendance ; mais, avec le temps, il est apparu qu'au-delà de l'affirmation du principe celui-ci n'était sans doute pas assez solidement garanti et que, notamment, l'opinion publique croyait percevoir une immixtion fâcheuse du politique dans le fonctionnement de la justice.

M. Michel Charasse. Et inversement !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Cet état de fait a, à juste titre, attiré l'attention du législateur. Depuis 1978, pas moins de six propositions de loi constitutionnelle et sept propositions de loi organique ont été déposées sur ce sujet. Mais, pour des raisons diverses, aucune n'a, à ce jour, abouti.

Mais ce gouvernement a la volonté de passer, en cette manière, du domaine des souhaits au domaine des décisions.

Il m'est apparu que cette volonté devait se traduire à la fois par un comportement nouveau dans l'action publique et par une réforme constitutionnelle.

S'agissant, tout d'abord, du comportement nouveau, j'ai déjà eu l'occasion de dire, et je confirme ici, que j'entends modifier la manière dont le garde des sceaux exerce l'action publique. Cela répond, d'ailleurs, aux souhaits de M. le Premier ministre.

Le devoir du ministre de la justice est, aux termes de la loi, de veiller à ce que les crimes et délits soient poursuivis. Il m'appartient donc de donner aux procureurs des instructions à cette fin, et je ne vois évidemment que des avantages à ce que ces instructions soient écrites et versées au dossier.

M. Michel Charasse. C'est la loi !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Oui, mais ce n'est pas toujours la pratique !

M. Jean Chérioux. Oh non !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. En revanche, je n'adresserai jamais à un procureur l'ordre de ne pas engager ou d'arrêter des poursuites, qu'il s'agisse d'un homme politique ou d'un simple citoyen. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

J'agirai donc dans la transparence la plus totale.

M. René-Georges Laurin. Cela va nous changer !

M. Jean Chérioux. Enfin !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je ferai en sorte que le garde des sceaux ne soit plus perçu comme le ministre des « affaires », mais comme celui du droit. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

J'en viens au Conseil supérieur de la magistrature, qui, de par la Constitution, est l'organe essentiel par lequel doit être garantie l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le projet qui vous est présenté a pour objet de fournir à cette institution les moyens de sa haute mission ; il repose sur deux idées fortes qui en constituent toute la philosophie, l'indépendance de la magistrature et son unité.

S'agissant, tout l'abord, de l'indépendance, je rappelle que les membres du Conseil supérieur de la magistrature étaient, jusqu'à présent, tous désignés par le Président de la République.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. De Gaulle l'a voulu !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Si celui-ci doit rester son président, en raison même des missions que lui confie la Constitution, il convient toutefois de transformer profondément le mode de désignation des autres membres du Conseil pour garantir à la fois indépendance et impartialité.

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

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

La composition ainsi prévue, au sein de laquelle les magistrats seront majoritaires, et les conditions de désignation me paraissent représenter un progrès patent.

Une autre solution aurait pu être reprise et acceptée par le Gouvernement, à savoir la seule présence du garde des sceaux comme commissaire du Gouvernement au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Cela aurait pu être plus facilement envisagé si le parquet était resté en dehors de la compétence du Conseil. Mais, me ralliant aux propositions de votre commission, mesdames, messieurs les sénateurs, tendant à soumettre la carrière des magistrats du parquet à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, je conviens que la présence du garde des sceaux au sein du Conseil comme membre de droit peut être maintenue.

Le moment paraît également venu de manifester l'unité de la magistrature en étendant la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux membres du parquet.

Certes, par leurs fonctions différentes, les magistrats du siège et du parquet restent distincts ; il paraît normal et logique qu'il en soit ainsi, et cela justifie que des formations distinctes soient prévues suivant que le Conseil examine la carrière des uns ou des autres.

Un aspect fondamental de ce projet est cependant constitué par le fait que, désormais, les deux branches de la magistrature pourraient relever de la même instance, le Conseil supérieur de la magistrature, même si le rôle dévolu à ce dernier sera distinct dans l'un et l'autre cas.

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

Un progrès peut être fait dans deux directions qui ont été suggérées par la commission des lois du Sénat.

Ainsi, les propositions du Conseil pourraient désormais viser également les présidents de tous les tribunaux de grande instance, de sorte que, dans chaque juridiction de première instance, même la plus modeste, le magistrat du siège hiérarchiquement le plus élevé serait nommé hors de toute intervention de l'exécutif. Qui ne voit qu'ainsi l'indépendance de l'ensemble des membres de la juridiction sortirait considérablement renforcée ?

Les autres nominations, qui sont la très grande majorité, ne se feraient plus que sur avis conforme du Conseil. Ainsi, la même où la Chancellerie conserverait le pouvoir de pro-

position, elle ne pourrait l'exercer qu'en accord étroit avec le Conseil supérieur de la magistrature.

Quant aux magistrats du parquet, la nature hiérarchique de leur mission suppose que soient préservées, dans les procédures de nomination, les prérogatives du garde des sceaux. C'est pourquoi le Conseil supérieur de la magistrature sera appelé à donner un avis simple aux projets de nomination les concernant, dans les mêmes conditions que le fait actuellement la commission consultative du parquet. Il me semble également que, comme c'est le cas devant cette dernière institution, les nominations, effectuées en conseil des ministres, du procureur général près la Cour de cassation et des procureurs généraux de cour d'appel, qui mettent en œuvre la politique criminelle du Gouvernement, devraient pouvoir se faire sans avis préalable.

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

Ainsi pourrions-nous, au terme de cette révision constitutionnelle, considérer que l'indépendance de l'autorité judiciaire aura été définitivement garantie et l'unité du corps judiciaire manifestée de façon visible.

J'en viens à la Cour de justice de la République.

Historiquement, la responsabilité des membres du gouvernement a été une responsabilité pénale.

En Angleterre, dès le XIV^e siècle, les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des communes. C'est la procédure dite de l'*impeachment*, qui conduit à une sanction pénale. Peu à peu, la seule menace de l'*impeachment* provoque la démission du ministre.

Au fil du temps, la responsabilité pénale est devenue une responsabilité politique. Le changement est, en réalité, très profond, car la responsabilité politique des ministres trouve son fondement non pas dans une infraction pénale définie par la loi mais dans un désaccord politique avec l'organe à qui les ministres doivent rendre compte.

Actuellement, par un mouvement de balancier, la mise en cause de la responsabilité politique de tout un gouvernement peut être recherchée à travers la mise en cause pénale d'un de ses membres. La situation est devenue malsaine.

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

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

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

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

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

Quelle a été la réponse du droit français ?

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

La Haute Cour de justice de la IV^e République est née de l'épuration et de la crise morale qu'elle impliquait : elle a

parfois rendu une justice expéditive et ne saurait servir de modèle à une institution dont on attend qu'elle dise le droit, rien que le droit.

La Haute Cour de justice de la V^e République n'a jamais fonctionné depuis sa création, en 1958.

Elle est compétente pour juger les actes accomplis par le Président de la République en cas de haute trahison.

Il ne semble pas utile de remettre en cause la Haute Cour de justice pour sa compétence au regard des actes accomplis par le Président de la République.

Elle est compétente pour juger les membres du Gouvernement qui auraient accompli des actes qualifiés de crime ou de délit. Or ils sont jugés pour des crimes et délits de droit commun par une juridiction d'exception.

Cette juridiction est politique et, de plus, les poursuites judiciaires sont exercées par le pouvoir législatif.

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

Quelles solutions proposer ?

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

Cette « judiciarisation » de la Cour de justice serait accompagnée de l'exclusion de toute tendance partisane grâce, par exemple, à la désignation d'une partie des membres « politiques » de la Cour par la procédure du tirage au sort. La discussion sur ce point est ouverte.

Cette Cour de justice pourrait s'intituler Cour de justice de la République.

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

Cette solution présente plusieurs avantages ; elle maintient la représentation des politiques, grâce à la présence des parlementaires ; elle offre plus de garanties juridiques, du fait de la présence des magistrats de la Cour de cassation ; elle permet à tout citoyen de porter plainte ; elle évite le harcèlement juridique au moyen de la procédure de poursuite.

Quels sont les points de légère divergence entre le Gouvernement et la commission ?

La Constitution prévoit qu'il existe une Haute Cour de justice pour juger des crimes et délits commis par des ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Vous avez montré à juste titre, monsieur le rapporteur, qu'avant de condamner cette institution il eût fallu qu'elle pût fonctionner.

Mais, pour l'opinion - et pour des raisons multiples sur lesquelles je ne reviendrai pas - cette institution n'a pas fonctionné !

Le Gouvernement ne pouvait rester insensible à l'évolution des dernières années et à cette forte attente de l'opinion.

Les Français pensent que le pouvoir politique a été conduit à intervenir pour protéger des hommes politiques. Une petite partie de ces derniers ont eu des comportements manifestement répréhensibles. Devant cette attitude du pouvoir politique, les juges ont cherché à réagir. Il y a eu aussi, parfois, de leur part, des débordements.

M. Claude Estier. Ah oui !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Dès lors, il devient indispensable, tout en conservant la Haute Cour de justice pour juger uniquement le Président de la République, de proposer la création d'une nouvelle cour, que je propose

d'appeler « Cour de justice de la République ». Elle doit correspondre à une idée simple : rendre plus facile la saisine de la justice quand la responsabilité d'un ministre paraît engagée.

Les ministres eux-mêmes en sortiraient grandis. En effet, je le répète, il n'y a pas d'autorité sans responsabilité, il n'y a pas de responsabilité sans autorité. Certes, l'action ministérielle ne doit pas être handicapée par des recours abusifs, mais des mécanismes sont prévus pour enrayer les ardeurs intempestives.

Vous avez voulu, monsieur le rapporteur, sauvegarder les droits du Parlement et l'équilibre de l'institution. Pourtant, je nuancerai quelques-unes de vos propositions et, en premier lieu, celle qui concerne la présidence de la Cour de justice de la République.

Vous expliquez que la présidence doit revenir à un parlementaire. Cela me conduit à formuler plusieurs remarques.

La Cour de justice de la République juge des crimes et délits de droit commun, pas de haute trahison. Nombre d'auteurs estimaient que c'était à tort que la Haute Cour de justice était compétente pour juger les crimes et délits de droit commun, alors qu'elle n'était qu'une juridiction politique composée d'hommes politiques, saisie par des instances politiques. Rien de tel pour la Cour de justice de la République, qui est une juridiction mixte tout à fait originale.

Ma deuxième remarque traduit une crainte. Si le président de la Cour de justice de la République est un parlementaire, par l'effet de la personnalisation due aux médias, ce président sera présenté comme de la majorité ou de l'opposition, voire du RPR, de l'UDF ou des rangs socialistes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Si l'on arrive à le désigner !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Ce que l'opinion souhaite, c'est l'objectivité et l'impartialité. Or la perception de la relation entre la présidence de la Cour et un parti politique auquel appartiendrait le président casserait, dans l'opinion, la notion d'objectivité et d'impartialité.

Ma troisième remarque concerne la prééminence de l'élue sur le magistrat. C'est une notion logique, et vous avez raison de la défendre. Mais ne craignez-vous pas qu'il soit encore plus humiliant pour le président parlementaire de voir la décision de la Cour qu'il préside cassée par une instance uniquement judiciaire ?

Dans ces conditions, le Gouvernement opte résolument pour la solution qui confie la présidence de la Cour de justice à un magistrat.

M. Michel Charasse. Très bien !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. J'en arrive, en second lieu, à la désignation des membres parlementaires de la Cour de justice de la République. Là encore, l'indépendance de l'institution est fonction de son mécanisme de désignation.

Je vous proposerai, pour ma part, que la moitié des membres soit élue par les assemblées et l'autre moitié tirée au sort sur une liste. Cela permettrait d'améliorer la perception de l'impartialité des membres de la Cour et de faciliter une meilleure représentation de toutes les tendances.

Mme Hélène Luc. Toutes ne seront pas représentées !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. C'est un peu le problème qui se pose pour la saisine concurrente par les assemblées de la Cour de justice de la République.

Ainsi pourrait-on arriver à une Cour de justice de la République composée de trois magistrats et de douze parlementaires. Ces derniers pourraient être, pour une part, élus par les assemblées et, pour une autre part, tirés au sort.

Cet équilibre dans la composition de la Cour de justice de la République facilitera, je l'espère, la tâche de ceux qui auront à juger.

De la sorte, tout citoyen pourra, s'il s'estime lésé, déposer une plainte devant la Cour de justice afin de mettre en cause les ministres pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Ils pourront saisir le procureur général, qui saisira à son tour une chambre des requêtes – je préfère cette formule à celle de chambre des poursuites – qui appréciera le bien-fondé de la plainte. La décision de la chambre des requêtes est susceptible d'un recours en cassation. C'est une garantie supplémentaire. Si la décision est positive, le procureur général saisit la commission d'instruction. Cette dernière saisit à son tour la Cour de justice de la République. Dans un souci, là encore, de protection du citoyen, les arrêts de la Cour feront l'objet d'un recours en cassation.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je dirai en résumé que nous sommes en présence de véritables innovations, qui, je l'espère, rétabliront la confiance des Français dans leurs institutions. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, en abordant la discussion de ce projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution, je souhaiterais simplement vous soumettre quelques remarques qui permettraient, je l'espère, d'abord de situer nettement la procédure engagée devant le Sénat, ensuite d'indiquer dans quel état d'esprit la commission des lois a abordé ce projet de révision.

Selon son habitude, elle a recueilli l'avis de nombreuses personnes ; elle a tiré de ces travaux préalables un certain nombre d'enseignements que les différents rapporteurs ne manqueront pas de vous exposer.

La Constitution de la V^e République a – contrairement à la prévision de beaucoup – résisté à l'épreuve du temps.

L'histoire est là pour nous apprendre que la longévité constitutionnelle a comme corollaire l'adaptation, donc la modification des règles initialement prévues.

M. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale pour la section I et l'article 13. Bien sûr !

M. Jacques Larché, président de la commission. De grands régimes, tel celui de la III^e République, n'ont pas su se réformer en temps utile.

L'histoire constitutionnelle de la France est plus souvent marquée par des mutations brusques que par des adaptations rendues nécessaires par les insuffisances institutionnelles ou les évolutions sociales.

Pour la première fois dans notre histoire, la Constitution, dans son principe même, a cessé d'être un enjeu du débat politique et fait l'objet d'une très large adhésion du corps social.

Pourtant, certains problèmes demeurent, qui sont nés de la nécessité même qui a présidé à la naissance de la V^e République : on est allé très loin dans le renforcement du pouvoir exécutif, peut-être trop loin. (*M. Dreyfus-Schmidt applaudit.*) Encore que, sur ce point, l'illusion n'est pas permise : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, intangible sans doute, emporte un certain

nombre de conséquences, que, seule, la lecture parlementaire de la Constitution permet de corriger.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Vous connaissez, mes chers collègues, le cheminement qui nous a conduits à l'examen de ce texte.

Au préalable, il a été jugé nécessaire de réunir un comité consultatif constitutionnel.

Le nom donné à ce comité provisoire, composé de personnalités éminentes, pour l'essentiel non parlementaires, ne doit pas faire illusion. Le comité consultatif constitutionnel – le vrai, celui de 1958, dont notre ancien doyen Geoffroy de Montalembert, un de ses membres particulièrement actifs, aimait à nous parler avec la verve qui était la sienne et dont nous gardons tous un amical souvenir, était une conquête du Parlement. Je ne veux pas penser que le successeur un peu bâtard qu'on lui a donné a été mis en place pour encadrer le travail du Parlement. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt proteste.*)

Le Sénat, sur le bureau duquel ce projet de loi a été déposé – c'est un fait exceptionnel – a toujours apporté la preuve que son pouvoir constituant, égal à celui de l'Assemblée nationale, quelles que soient les circonstances politiques, ne souffrait aucune limite. La preuve en a été donnée de manière éclatante lors de l'examen des dispositions constitutionnelles rendues nécessaires par la ratification du traité de Maastricht.

C'est sur cette base que nous avons été saisis par le Président de la République de deux projets de texte. Le Gouvernement a demandé l'inscription à l'ordre du jour de l'un d'entre eux. La commission des lois a cru nécessaire de s'y tenir. Elle n'a pas souhaité – et elle ne souhaitera pas – aller au-delà de ce que ce texte contient.

Trois séries de dispositions y figurent. Je laisserai le soin à nos rapporteurs, particulièrement qualifiés, de présenter, pour chacune de ces séries de dispositions, la position de la commission. Elles concernent, vous le savez, le rôle du Conseil constitutionnel, la réforme de la Haute Cour de justice et la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Mais, au-delà des textes – et c'est l'essentiel – trois problèmes se posent à nous : l'état de droit dans notre société, la responsabilité pénale des ministres et l'indépendance de la magistrature.

S'agissant de l'état de droit, j'ai la faiblesse de penser – la commission partage ce sentiment – qu'il était actuellement suffisamment et normalement assuré.

Par ses pouvoirs, le Conseil constitutionnel joue un rôle essentiel et irremplaçable.

Je voudrais rendre ici un hommage particulier à notre ami Jean Lecanuet qui, alors garde des sceaux, sut pressentir contre un certain scepticisme, que les facultés nouvelles de saisine accordées aux parlementaires par la réforme allaient ouvrir au Conseil constitutionnel la possibilité – utile, nécessaire – d'apparaître comme le protecteur de la minorité parlementaire.

Nous avons d'ailleurs élargi cette possibilité en 1992, en permettant au Parlement de saisir le Conseil de l'inconstitutionnalité d'un traité, à la suite d'un amendement proposé à la commission par M. Paul Masson et heureusement adopté par le Sénat.

Conformément à la position que nous avons déjà adoptée en 1990, il n'a pas paru souhaitable d'ouvrir aux citoyens la possibilité de recours contre les lois votées. On aurait alors cumulé contrôle *a priori* et contrôle *a posteriori*, allant ainsi à l'opposé de la tradition républicaine la plus affirmée.

M. François Giacobbi. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. En effet, selon la tradition, la loi adoptée par le Parlement doit, une fois tous les contrôles opérés, demeurer intangible. C'est à cette condition seulement qu'elle concourt à la stabilité juridique dont notre corps social a besoin.

M. François Giacobbi. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Pourquoi faut-il, ensuite, que nous traitions de la Haute Cour de justice ?

Monsieur le garde des sceaux, je m'inscrirai légèrement en faux contre votre propos.

La Haute Cour actuelle est-elle une juridiction politique ? Non. Elle ne l'est pas pour une raison évidente et simple : elle est composée de vingt-quatre parlementaires élus. Chacun d'entre nous, avant, le cas échéant, d'entrer en fonction, prête le serment – et croyez bien qu'un serment prêté par l'un de ces vingt-quatre parlementaires a quelque valeur ! – de « dépouiller le vieil homme » et de se conduire en bon et loyal magistrat.

La Haute Cour est donc une juridiction composée de vingt-quatre membres conscients de leur rôle éminent de magistrats, lorsque ce rôle leur est dévolu.

Pendant, pour des raisons de fond, la responsabilité pénale des ministres apparaît sous un nouveau jour. En effet, nous vivons de plus en plus dans une société que je qualifierai de « société contentieuse », où, face à la multiplication d'actions de tous types, l'opinion publique a eu le sentiment que les ministres jouissaient d'une situation privilégiée.

Vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, cette société contentieuse, judiciarisée, est marquée d'un paradoxe évident : la responsabilité politique du ministre est née de la disparition de sa responsabilité pénale. Avec le pragmatisme qui caractérise ce grand peuple, un jour, un ministre de Sa Majesté, objet d'une procédure pénale, a jugé qu'il était préférable de démissionner plutôt que d'être pendu... Ce jour-là, la responsabilité politique est née, avec quelques dysfonctionnements d'ailleurs. En effet, comme toujours dans ce pays, où cette règle est considérée comme un des fondements de la Constitution, selon l'adage « mieux vaut une chose stupide que l'on a faite toute sa vie qu'une chose intelligente que l'on fait pour la première fois », les Britanniques ont eu du mal à se l'appliquer à eux-mêmes.

Dans notre société, la responsabilité politique n'a pas vraiment disparu, mais elle est devenue intermittente et n'est mise en cause pratiquement qu'au moment des élections.

N'est-ce pas pour cela que la demande d'une responsabilité pénale apparaît avec une force nouvelle ? Un procès en responsabilité est le plus souvent la recherche au sommet de celui qu'on veut tenir pour le responsable véritable. En quelque sorte, c'est le syndrome de Gavroche :

« Je suis tombé par terre,
« C'est la faute à Voltaire,
« Le nez dans le ruisseau,
« C'est la faute à Rousseau. » (*Sourires.*)

Cette démarche est l'expression à la fois d'une recherche nécessaire et d'une défense trop commode. Les avocats la connaissent bien – tout au moins certains d'entre eux. On la qualifie d'une expression significative : la défense de rupture.

La défaillance de l'aiguilleur met en cause la responsabilité du président de la SNCF. A la suite de trois accidents, on lui demande de démissionner.

Ne nous y trompons pas : l'amalgame simpliste qui tendrait à soumettre le ministre aux règles de droit commun aboutirait à une véritable paralysie de la vie politique.

M. Paul Masson. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Il vous appartiendra, mes chers collègues, de dire si les précautions suggérées par votre commission sont à vos yeux suffisantes.

L'indépendance de la magistrature, enfin, réside-t-elle dans le cœur et dans l'esprit du magistrat ou doit-elle être recherchée dans l'aménagement des structures propres à la garantir ? Vaste question que l'aménagement des procédures ne suffira peut-être pas à résoudre !

Les solutions que propose la commission ont été dictées par le souci d'accepter ce qui est nécessaire en ces domaines et de refuser tout ce qui aurait pour résultat d'aboutir à un corporatisme dangereux. Il ne saurait être question d'ériger la magistrature en une sorte de contre-pouvoir en charge de missions qu'il ne lui appartient pas de remplir et qu'on ne saurait lui consentir.

MM. Etienne Dailly, rapporteur, Paul Masson et François Giacobbi. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Le juge, indépendant dans l'accomplissement d'une tâche essentielle et difficile, doit accepter de n'occuper dans l'Etat que la place éminente à laquelle son rôle le destine.

M. François Gerbaud. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. En conclusion, mes chers collègues, je suis persuadé que vous apprécierez la contribution que chacun de nos rapporteurs apporte à l'œuvre entreprise en cet instant.

Des trois réformes qui nous sont proposées, je dirai que l'une ne s'impose pas, que la deuxième répond à une situation conjoncturelle à laquelle il importe de trouver la meilleure réponse possible et que la troisième a pour but de mieux assurer – cela est important – l'indépendance de la justice.

Mes chers collègues, nous tenons, en ce domaine, une promesse faite par d'autres. Pendant plus de dix ans, les effets d'annonce n'ont pas manqué. Mais seule la volonté de l'actuel Gouvernement a permis l'aboutissement souhaité, par l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de l'initiative prise par le Président de la République. (*M. Jean Chérioux applaudit.*)

Sans cette décision, cette réforme nécessaire et attendue aurait pu ne jamais voir le jour.

Une fois obtenu le vote conforme des deux chambres, il appartiendra au Président de la République, dans la plénitude de son pouvoir, d'y donner la suite nécessaire.

Je ne veux pas douter qu'il aura à cœur, en choisissant la procédure appropriée, de parachever une œuvre dont il aura, après tant d'atermoiements, pris enfin l'initiative. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

(**M. Jean Chamant remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.**)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT
vice-président

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

M. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation du suffrage universel, du règlement et d'administration générale pour la section I et l'article 13. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, puisqu'il se trouve que la commission des lois a scindé le rapport de ce projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution en trois parties, selon les trois sections du texte lui-même, puisqu'il se trouve que je suis le premier des trois rapporteurs à

prendre la parole et parce que c'est à moi qu'échoit le redoutable privilège – compte tenu de ce que vous savez et de ce que le garde des sceaux n'a pas manqué de rappeler tout à l'heure, ainsi d'ailleurs que le président de la commission – de rapporter la section I, c'est-à-dire de devoir conclure mon rapport en indiquant que la commission ne présentera que sept amendements de suppression, dont cinq pour supprimer les cinq articles, un sixième pour supprimer l'article 13 et un septième pour supprimer l'intitulé de la division « section I » – qu'il faudra faire disparaître, lui aussi – je commencerai par rappeler, parce qu'il est effectivement bon de le faire, que nous nous trouvons dans une situation très singulière.

Voilà un Président de la République qui, le 10 novembre 1991, nous annonce – c'était sur La Cinq, si ma mémoire est bonne, mais je suis sûr qu'elle l'est en l'occurrence – une révision constitutionnelle importante.

Après, jour pour jour, une année de silence, le 10 novembre 1992, le Président de la République nous indique – cette fois sur TF1 – qu'il souhaite toujours une réforme constitutionnelle de la plus grande envergure afin « de rééquilibrer et de nettoyer la Constitution de 1958 », et il nous annonce la prochaine installation d'un comité consultatif pour la révision de la Constitution, qualifié par M. le président de la commission des lois voilà quelques instants de « comité bâtard », mais qui avait en tout cas une causalité et une finalité aussi singulières l'une que l'autre.

Vingt jours plus tard – le 30 novembre 1992 – M. le Président de la République écrit aux présidents des deux assemblées ainsi qu'au président du Conseil constitutionnel – on se demande d'ailleurs pourquoi, puisque ce dernier n'a aucune compétence de constituant –, et leur adresse en annexe de cette lettre le texte des propositions qu'il entend soumettre à ce comité consultatif, qu'il se réserve de constituer, avec des juristes et des parlementaires.

Mais lorsque, trois jours plus tard, le 2 décembre 1992, nous voyons paraître le décret, surprise ! – et c'est là où M. le président de la commission a cent fois raison – il n'y a plus qu'un seul magistrat de l'ordre judiciaire, le Premier président de la Cour de cassation, trois magistrats de l'ordre administratif, plus le rapporteur général, maître des requêtes au Conseil d'Etat donc au total quatre – sept professeurs – ce qui est beaucoup, n'est-il pas vrai ?...

M. François Giacobbi. Oh oui !

M. Etienne Dailly, rapporteur. ... un avocat, un ancien ministre, ancien député, ancien maire de Blois, M. Pierre Sudreau, et un seul parlementaire – il est vrai de taille – notre excellent collègue Pierre Mauroy, qui, je crois, figure sur la liste des orateurs et que nous entendrons par conséquent avec d'autant plus d'intérêt ce soir.

Le comité est donc constitué. Le Président lui donne jusqu'au 15 février 1993 pour en finir.

Le 15 février, il rend effectivement sa copie ; le 16, elle figure au *Journal officiel* et se compose de dix-huit pages sur deux colonnes. C'est beaucoup, mais c'est dire aussi que c'est très complet.

Je vous disais que nous nous trouvions dans une situation singulière. Pourquoi ? Parce que toute cette démarche est singulière. Et pourquoi l'est-elle donc ? Parce que selon l'article 89 de la Constitution, « l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement. » Nous, nous sommes libres ; lui, il faut que le Premier ministre le lui propose. Or, à l'évidence, le Premier ministre de l'époque ne lui a jamais rien proposé. (*M. François Giacobbi sourit.*)

Qui plus est, le comité consultatif en question ne siège pas à Matignon pour proposer au Premier ministre ce qu'il conviendra qu'il propose au Premier ministre. Pas du tout ! Il siège à l'Élysée pour étudier les propositions que le Président de la République « entend lui soumettre », avant d'inviter le Gouvernement à en délibérer.

Que vient d'ailleurs faire le Gouvernement dans cette procédure puisque c'est le Premier ministre qui propose au Président et ce dernier qui, sur la proposition du premier, prend l'initiative de la révision ?

La situation est d'autant plus singulière que, lors du conseil des ministres du 10 mai, c'est le garde des sceaux de l'époque, M. Michel Vauzelle, qui présente le projet de révision et déclare qu'il y a deux projets de loi constitutionnelle distincts : le premier, qui est aussi le plus bref, contient les dispositions relatives au Conseil constitutionnel, au Conseil supérieur de la magistrature et à la Haute Cour de justice ou, mieux, à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ; le second, qui comprend de nombreuses modifications de la Constitution – il est vrai qu'il est beaucoup plus copieux – contient, outre des dispositions destinées à tenir compte de l'évolution des faits et des institutions depuis 1958, plusieurs mesures renforçant le rôle du Parlement ainsi que trois réformes essentielles.

Les deux projets sont déposés le 11 mars, alors que la session ordinaire et la session extraordinaire sont terminées depuis plus de deux mois – je vous dis que tout est singulier dans cette affaire ! – et alors que nous sommes en période électorale. Résultat : le Président de la République dépose le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution sur le bureau du Sénat car le projet s'il l'avait déposé, j'allais dire là-bas, sur le bureau de l'Assemblée nationale, il serait bien entendu devenu caduc dès le lendemain des élections ! C'est le motif pour lequel c'est à nous d'en délibérer en premier, aujourd'hui ; c'est aussi à nous qu'il appartient de le transmettre ou de ne pas le transmettre à l'Assemblée nationale, comme l'a appelé tout à l'heure M. Larché.

L'affaire est encore plus singulière puisque c'est non plus Pierre Bérégovoy, alors Premier ministre, réputé avoir proposé au Président le projet de révision – mais qui, en fait, je crois l'avoir démontré, ne lui a jamais rien proposé du tout – mais M. Edouard Balladur, nouveau Premier ministre, qui a décidé l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de notre Haute Assemblée.

Il inscrit ce projet à notre ordre du jour non sans que nous sachions tous – car ce n'est plus un secret pour personne, encore moins pour celui qui a la redoutable mission de rapporter la section I – qu'en aucun cas le Gouvernement – ainsi que l'a dit tout à l'heure avec beaucoup de loyauté M. le garde des sceaux – n'entend que l'on discute de cette section I.

D'ailleurs, ce n'est plus non plus un secret pour personne que le Premier ministre a demandé au Président de la République de bien vouloir, par lettre rectificative, supprimer cette section I de son projet et que, ce dernier s'y étant refusé, le Premier ministre s'est décidé parce que la magistrature semblait attendre la section II, qui concerne son Conseil supérieur et que l'opinion semble attendre la section III, relative à la Haute Cour de justice et à cette nouvelle Cour de justice – s'est décidé, dis-je, à nous faire délibérer de cette section I, relative au Conseil constitutionnel, dont il se refuse à débattre !

Telles sont les circonstances singulières – n'est-il pas vrai ? – à la suite desquelles s'engage ce débat. Cela étant, la section I ne présente pourtant aucune urgence. Il est d'ailleurs permis de se demander jusqu'à quel point les autres sections en présentent davantage !

Cela dit, étant chargé de rapporter la section I du projet de loi constitutionnelle, consacrée au Conseil constitutionnel, je rappelle au Sénat qu'elle contient trois mesures : la suppression de la qualité de membre de droit et à vie du Conseil constitutionnel conférée aux anciens présidents de la République ; le renforcement des incompatibilités pour être membres du Conseil constitutionnel, lesquels se verraient interdire, notamment, les fonctions de président des assemblées des collectivités locales et, selon l'importance de la population, de maire, voire d'adjoint ; enfin, l'institution d'une exception d'inconstitutionnalité à effet abrogatif.

En fait, ce débat sur cette exception d'inconstitutionnalité à effet abrogatif, nous le connaissons bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien...

M. Etienne Dailly, rapporteur. Oui, très bien, car, dès le 30 mars 1990, monsieur le garde des sceaux, M. Rocard, alors Premier ministre, est venu précisément exposer au Sénat un projet de révision constitutionnelle, dont je vous rappelle qu'il portait le numéro 1203 et ne tendait qu'à réviser les articles 61, 62 et 63 de la Constitution, en instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

M. François Giacobbi. Et puis quoi encore !

M. Etienne Dailly, rapporteur. C'est un air que nous connaissons bien, et si tous nous en avons conservé le souvenir, c'est que son rapporteur était le président de la commission, M. Jacques Larché.

Chacun se souvient avec quelle compétence, avec quelle autorité et avec quel talent celui-ci a su faire élaborer un texte par notre commission et le faire adopter à deux reprises, en première et en seconde lecture, par le Sénat. Le texte nous était, en effet, arrivé de l'Assemblée nationale, où, à l'époque, il avait été déposé, et, en première lecture, nous y avons apporté tous les amendements que nous jugions utiles, sous la houlette bienveillante de M. Jacques Larché.

Tout d'abord, nous y avons ajouté un certain nombre de dispositions qui n'y figuraient pas. Ensuite, nous avons corrigé quelques mesures qui nous paraissaient inadaptées. Enfin, nous avons supprimé des éléments qu'il n'était pas nécessaire d'y voir demeurer.

Par conséquent, aujourd'hui, nous nous trouvons dans une situation délicate : le Gouvernement nous demande de ne pas délibérer de cette section, mais, en raison de notre récent passé, que je viens de rappeler, nous ne pouvons pas non plus nous déjuger. Nous devrions donc maintenir toutes les dispositions que nous avions retenues voilà trois ans à peine. Certaines mesures sont d'ailleurs intéressantes, et nous en retrouvons quelques-unes dans le projet de loi, ce qui complique encore la situation.

Aussi ai-je tenté de retenir du projet de loi les deux dispositions – deux seulement ! – qui paraissaient ne pas poser de problème.

J'ai également proposé à la commission de reprendre certaines mesures que le Sénat avait adopté voilà trois ans et auxquelles, j'en suis sûr, le Sénat demeure attaché.

Et comme il s'agit d'une affaire à suivre – M. le garde des sceaux a bien fait de le souligner tout à l'heure – la commission a souhaité que je rapporte ici ce que je lui avais suggéré, ne serait-ce que pour reprendre date, pour montrer que le Sénat n'a pas oublié ce qu'il a fait en 1990 et qu'il demeure attaché à ce qu'il pourrait être appelé à proposer à nouveau demain.

En ce qui concerne l'exception d'inconstitutionnalité, j'aurais, en revanche, très bien compris que la commission jugeât préférable de répondre à l'appel du Gouvernement et décidât donc de reporter cette réforme. Il s'agit en effet d'un problème délicat.

M. François Giacobbi. Oh oui !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Cette voie était, me semble-t-il, raisonnable, car elle permettait de concilier les points de vue et d'aller dans le sens souhaité par le Gouvernement. En effet, dans cette enceinte, se trouve une majorité qui soutient ce gouvernement et s'estime solidaire de lui. Cette méthode me paraissait aussi être, compte tenu des circonstances, la meilleure façon de marquer notre place dans le débat constitutionnel.

Telle est la raison pour laquelle j'ai formulé un certain nombre de propositions, sur lesquelles je reviendrai dans quelques instants.

La véritable méthodologie pour examiner ce texte consiste d'ailleurs, me semble-t-il, à en discuter non pas en tant que tel, puisque nous en avons déjà débattu une première fois, mais par rapport à celui que nous avons alors adopté.

M. François Giacobbi. C'est l'Arlésienne !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Aucun doute ne subsiste à l'égard de ce texte car il a fait l'objet de deux lectures : la première lecture a eu lieu les 12, 13 et 14 juin et la deuxième lecture le 28 juin 1990. Ensuite, le Gouvernement, sur l'ordre du Président de la République, a interrompu la navette.

Je vais donc maintenant et selon cette méthode procéder à un bref examen du projet de loi.

L'article 1^{er} tend à supprimer la qualité de membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel conférée aux anciens Présidents de la République.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Il s'agit d'une disposition dont le Sénat avait pris l'initiative et qu'il avait adoptée le 14 juin 1990 lors de l'examen du texte en première lecture. De surcroît, c'est le seul point sur lequel l'Assemblée nationale nous avait suivis puisqu'elle a voté la disposition conforme en deuxième lecture.

Je pensais – mais tel n'est plus le cas puisque la commission en a décidé autrement – je pensais, dis-je, que nous pouvions sans inconvénient voter conforme cet article 1^{er} du projet puisqu'il comble nos vœux. Cette affaire aurait ainsi été réglée et...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous sommes d'accord.

M. Etienne Dailly, rapporteur. ... il n'aurait plus été nécessaire d'y revenir.

Par ailleurs, en 1990, le Sénat avait pris l'initiative de décider que le président du Conseil constitutionnel ne serait plus nommé par le Président de la République. En effet, aux termes de l'article 5 de la Constitution, le Président de la République, gardien de la Constitution, se voit reconnaître le droit de saisir le Conseil constitutionnel, ce qui est assez logique puisque c'est la dernière arme dont il dispose lorsque, après avoir demandé une deuxième délibération au Parlement, il n'a pas obtenu gain de cause.

Mais comment, dès lors, peut-on lui dénier le droit, qui lui est actuellement conféré, de désigner le président du Conseil constitutionnel, qui, en cas de partage des voix, a voix prépondérante ?

Personne ici n'ignore – on n'a pas le droit de le savoir, certes, mais tout le monde le sait quand même – que cette voix prépondérante du président a déjà eu l'occasion de jouer. Par discrétion, je n'en dirai pas davantage. Puisque l'on ouvre le titre de la Constitution relatif au Conseil constitutionnel, il faut soit supprimer la voix prépondérante du président du Conseil constitutionnel – ce qui serait imprudent car nul ne sait à la suite de quelles circonstances de santé ou autre, ni à l'occasion de quelle délibération le

Conseil se trouvera à égalité de voix – soit retirer au Président de la République le droit de nommer le président du Conseil constitutionnel. Disposant, à bon droit, du pouvoir de saisine, le Président de la République ne peut être juge et partie.

Dès lors, le président du Conseil constitutionnel doit non plus être nommé par le Président de la République, mais élu par les membres du Conseil constitutionnel. Le Sénat a voté cette disposition en 1990 et l'Assemblée nationale de l'époque ne l'a pas suivi. Mais sa composition était alors différente ! Aussi avais-je pensé que notre commission devait inviter le Sénat à ne pas se déjuger et à proposer de nouveau cette mesure à l'Assemblée nationale, d'autant qu'elle n'a rien à voir avec l'exception d'inconstitutionnalité, dont l'auteur du projet de loi n'a cessé de faire la pierre angulaire de la section I.

Cette disposition avait un second mérite : la durée du mandat du président du Conseil constitutionnel se serait ainsi précisée de manière péremptoire.

Nous vivons à cet égard sur une fausse idée : nous nous imaginons que la durée du mandat du président du Conseil constitutionnel est égale à celle de son mandat de conseiller constitutionnel, donc neuf ans. C'est complètement faux ! En effet, si l'article 56 de la Constitution dispose : « Le président est nommé par le Président de la République », l'article 1^{er} de la loi organique prévoit : « Le président du Conseil constitutionnel est nommé par décision du Président de la République. » Jusque-là tout va bien. Mais il ajoute : « Il est choisi parmi les membres du Conseil nommés ou de droit. »

Par conséquent, si l'on devait admettre qu'il y a identité de durée entre le mandat du président du Conseil constitutionnel et son mandat de conseiller, cela signifierait que, dans la mesure où il serait un membre de droit, donc à vie, son mandat de président serait lui aussi à vie, ce qui est tout à fait inimaginable et parfaitement contraire à la tradition républicaine. Le doyen Vedel, avec qui je m'en suis entretenu souvent, reconnaît que le raisonnement est imparable et à même jugé inutiles les propositions de loi constitutionnelle que j'ai déposées pour régler ce problème.

Ce serait, de surcroît, admettre qu'il existe des conseillers constitutionnels de première classe et de deuxième classe, puisque seuls pourraient prétendre être nommés président par le Président de la République trois conseillers, ceux dont le mandat de conseiller commence à la date du renouvellement de la présidence. Il y aurait donc des membres du Conseil constitutionnel qui ne pourraient jamais être en situation de devenir président, alors que ce dernier doit pourtant « être choisi parmi les membres nommés ou de droit » et que le tiers des premiers est renouvelé, dans les conditions que l'on sait tous les trois ans.

Si les présidents du Conseil constitutionnel sont demeurés en fonction pendant la durée de leur mandat de conseiller, donc pendant neuf ans, c'est simplement parce qu'au bout des trois premières années, ou au bout de six ans, le Président de la République n'a pas jugé utile de nommer un autre président. Ils sont donc demeurés en place. Mais au bout de trois ans, ou de six ans, le Président de la République aurait parfaitement pu en nommer un autre.

Si bien que lorsqu'en 1990 le Sénat a voté l'élection en son sein président du Conseil constitutionnel, nous avons prévu qu'il était élu « lors de chaque renouvellement triennal du Conseil ou en cas de vacance de la présidence ». De la sorte, se trouvaient réglés les deux problèmes à la fois. En envisageant la reprise de la mesure antérieurement adoptée à ce sujet par le Sénat, nous ne risquons pas, semble-t-il, de régler pour autant le problème de l'exception d'inconstitutionnalité.

L'article 2 du projet de loi vise, lui, les incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel. A l'heure actuelle, leurs fonctions sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. On comprend bien pourquoi : comme c'est le Gouvernement qui propose la loi – bien entendu, les parlementaires peuvent déposer des propositions de loi – et le Parlement qui, en tout état de cause, la vote, il ne serait pas convenable que des membres du Gouvernement et du Parlement soient à la fois juge et partie.

Le texte qui nous est soumis prévoit que « les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement ou du Parlement, ainsi qu'avec la présidence de l'assemblée d'une collectivité territoriale. Toutefois, en ce qui concerne les communes, une loi organique détermine, compte tenu de l'importance de la population, les règles d'incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil constitutionnel et les fonctions de maire ou de président d'un établissement de coopération intercommunale. Elle fixe les incompatibilités concernant les fonctions d'adjoint au maire, selon le même critère... »

Nous avons eu un très long débat en commission à ce sujet. Personnellement, j'étais au départ défavorable à l'article 2 du projet de loi ; je souhaitais simplement que l'on insère dans la Constitution les dispositions qui étaient d'ailleurs déjà prévues dans la loi organique – j'avais préparé un amendement dans ce sens – à savoir l'incompatibilité des fonctions de membre du Conseil constitutionnel avec celles de membre du Conseil économique et social. En effet, le Conseil économique et social peut être consulté – il ne l'est d'ailleurs pas assez, que l'on me permette cette réflexion incidente – lors de l'élaboration de certaines lois. Les membres du Conseil économique et social pouvant ainsi concourir, eux aussi, à l'élaboration de la loi, ils ne peuvent être conseillers constitutionnels. La loi organique le prévoit. Je pensais préférable que ce soit la Constitution qui le précise.

Au cours de cette longue discussion, nos collègues MM. Türk et Fauchon ont successivement expliqué que si les maires, les adjoints, les présidents de conseils généraux, les présidents de conseils régionaux, ne sont pas impliqués dans l'élaboration de la loi et sont tenus comme tout un chacun de la respecter, ils occupent des fonctions officielles trop importantes, trop proches du public, pour que l'opinion admette qu'ils puissent ne pas être tenus d'observer un certain recul, une nécessaire hauteur de vue, qui, précisément, paraît incompatible avec les fonctions de membre du Conseil constitutionnel. Je dois dire que j'ai été sensible, comme toute la commission, à leur argumentation et, me rendant à leurs raisons, j'ai donc immédiatement renoncé à l'amendement que j'avais préparé sur ce point.

Cela dit, on m'a demandé en commission pourquoi la Constitution prévoyait que « les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique ».

La réponse est simple : c'est d'abord ce qui a permis de rendre compatibles les fonctions de membre du Conseil économique et social. Mais tôt au tard il faudra bien envisager dans la loi organique l'appartenance au Parlement européen, à la Commission de Bruxelles, à la Cour européenne des droits de l'homme et à bien d'autres instances dépourvues d'existence constitutionnelle.

Compte tenu de leur implication dans l'élaboration des droits des pays de la Communauté, il faudra bien prévoir, un jour, des incompatibilités les concernant. Cette disposition de la Constitution doit donc demeurer en l'état, ces organes élaborant déjà des règles juridiques qui sont supérieures à la loi.

En 1990, M. le président Larché nous avait proposé une mesure excellente, que je me suis permis de reprendre

devant la commission : l'obligation, pour le Président de la République, de signer les ordonnances dans un délai de quinze jours.

Selon l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Il est, certes, bien précisé, à l'article 13, que le Président de la République signe les ordonnances délibérées en Conseil des ministres.

L'expérience nous a prouvé, – qui ne se souvient à cet égard de la conférence de presse du Président de la République du 14 juillet 1986 ! – que ce n'était pas l'avis de tout le monde, ce qui nous a obligés à transformer en loi de privatisation ce qui était une ordonnance, et fait perdre ainsi près de sept mois, nous interdisant de mener à son terme le programme prévu des privatisations, qui figurait bien dans le programme du Gouvernement.

Afin de parer à cet inconvénient, dans sa sagesse, le président Larché avait proposé au Sénat de préciser cette obligation de signer les ordonnances, les mots « signe les ordonnances » ne semblant pas être interprété de cette manière par le Président de la République. Et pour que ce dernier ne puisse pas prendre prétexte d'une inconstitutionnalité pour refuser de signer, le président Larché avait fait voter par le Sénat une faculté, pour le Président de la République, de saisir le Conseil constitutionnel, à charge pour celui-ci de vérifier la conformité de l'ordonnance selon sa procédure d'urgence, dans les huit jours, le délai de signature de quinze jours du Président étant suspendu d'autant.

Tout cela m'a conduit à penser qu'il valait mieux prévoir la saisine automatique du Conseil pour toutes les ordonnances de l'article 38, une fois délibérées en conseil des ministres, leur contrôle de conformité en procédure d'urgence et leur signature par le Président dans les quinze jours suivant la décision de conformité, ainsi que nous l'avions voté il y a trois ans.

En 1990 déjà – pardonnez-moi d'être, sinon obstiné, du moins opiniâtre – j'avais essayé, sans être là suivi par notre rapporteur, le président Larché – de faire en sorte que soient soumis à un contrôle de constitutionnalité préalable les projets de loi de l'article 11, donc avant qu'ils soient soumis au référendum. En effet, dès lors qu'un tel projet a été approuvé par le peuple, l'expérience de 1962 l'a montré, le Conseil constitutionnel, a bon droit sans doute, ne s'estime pas compétent pour en apprécier la constitutionnalité.

Mieux vaut donc, dans un tel cas, que le Conseil constitutionnel puisse vérifier la constitutionnalité du texte avant que, en application dudit article 11, il ne soit soumis au référendum.

Je n'oblige personne à partager mes vues mais, pour moi, le contrôle de constitutionnalité est une excellente institution de la V^e République. Il n'y a, par conséquent, aucune raison que des textes, ordonnances ou « lois référendaires », échappent à ce contrôle.

En 1990, vous avez eu raison, mes chers collègues, de suivre la commission, s'agissant des ordonnances. J'avais, pour ma part, rêvé d'y ajouter les « lois référendaires ». J'ai donc indiqué à la commission, cette fois encore, mon souci de la voir accepter ma proposition.

J'en viens maintenant à la pierre angulaire de cette section I : l'exception d'inconstitutionnalité que pourrait soulever dans n'importe quelle cause, défendue devant n'importe quel tribunal de France, qu'il soit administratif ou judiciaire, un citoyen qui s'estimerait lésé parce que pouvant être condamné du fait d'une loi contraire à notre Constitution.

C'est cela la pierre angulaire de cette section I. Et c'est ce que l'on nous avait déjà proposé en 1990. Et c'est cela qui avait soulevé les protestations de notre excellent rapporteur, le président Larché. Pourquoi ? Parce que, nous a-t-il dit – j'ai encore ses propos dans l'oreille – il ne pouvait pas y avoir à la fois un contrôle *a priori* – celui dont disposent seulement le Président de la République, les présidents des deux assemblées et le Premier ministre, ainsi que la réunion de soixante députés ou de soixante sénateurs – et un contrôle *a posteriori*, qui serait mis à disposition du citoyen lambda à l'occasion d'une affaire plaidée devant je ne sais quel tribunal ou je ne sais quelle cour d'appel. Ce serait porter une atteinte redoutable à la loi. Mieux, ce serait en organiser la précarité.

Dans certains pays, fort peu, existe le contrôle *a priori*. Dans d'autres, le contrôle s'exerce *a posteriori* : il y en a beaucoup plus – les Etats-Unis, par exemple. En tout cas, nulle part n'existent à la fois le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*.

C'est la raison pour laquelle M. le président Larché nous avait proposé de réduire autant que faire se pouvait le domaine de la précarité de la loi et, à cet effet, de cantonner l'exception d'inconstitutionnalité aux seuls textes postérieurs à 1974. Pourquoi cette date ? Parce que, dans la mesure où, à partir de 1974, soixante députés ou soixante sénateurs pouvaient introduire un recours devant le Conseil constitutionnel, on était à peu près certains que tous les recours qui auraient dû être introduits, l'avaient été effectivement.

Le cantonnement est indispensable – je rejoins M. le président Larché sur ce point – mais j'ai proposé à la commission de le faire encore remonter dans le temps.

Il m'est odieux de penser que l'on puisse soupçonner les Premiers ministres et les présidents des assemblées qui se sont succédé entre le 20 février 1959 – date d'installation du Conseil constitutionnel – et 1974, de ne pas avoir rempli leur mission, en l'occurrence de ne pas avoir saisi le Conseil constitutionnel des dispositions législatives qui leur paraissaient non conformes à la Constitution.

D'ailleurs, notre Haute Assemblée peut être fière d'avoir eu à l'époque un président, le président Poher, qui a, en quelque sorte, ouvert le feu, en déférant au Conseil constitutionnel, en 1971, la fameuse loi relative aux associations, texte qui a d'ailleurs été reconnu non conforme par le Conseil constitutionnel.

Il m'est encore plus odieux d'imaginer que le Président de la République – et je ne comprends pas que l'actuel titulaire de la fonction ne propose, lui, aucun cantonnement dans le temps, ce qui revient à dire qu'une loi votée hier pourrait être abrogée, parce que reconnue contraire à la Constitution par cette voie d'exception – que le Président de la République, dis-je, il puisse s'être rendu coupable – alors qu'il est le gardien de la Constitution, chargé de veiller à son respect – de non-vigilance, de négligence, voire de complicité avec son Premier ministre et avec les présidents des assemblées, pour ne pas avoir exercé son droit de recours et ne pas avoir déféré le texte au Conseil constitutionnel.

Pour ce qui est des Présidents de la République passés, je ne l'accepte pas. Et pour ce qui est du Président de la République actuel, je ne l'accepte pas davantage, pas plus que je ne l'accepterai pour ses successeurs, quels qu'ils soient, parce que c'est la fonction qui est alors en cause. Si l'on ne peut plus poser en principe que le Président de la République, magistrat suprême du pays, remplit avec ponctualité les missions que lui confère la Constitution, et au premier chef celle qui consiste à veiller à son respect, alors en quoi faut-il croire ?

C'est pourquoi, selon moi, le cantonnement ne doit pas s'arrêter à 1974 : il doit remonter jusqu'au 20 février 1959, date d'installation du Conseil constitutionnel, et toutes les lois postérieures à cette date du 20 février 1959 ne devraient pas entrer dans le champ d'application de l'exception d'inconstitutionnalité.

Bien entendu, les lois antérieures demeureraient exposées aux mêmes inconvénients que les lois actuelles si nous n'y mettions pas bon ordre – mais c'est ce que nous n'allons pas manquer de faire puisque nous allons repousser l'ensemble de la section I –, puisque, saisi par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, selon que la cause sera venue devant un tribunal de l'ordre administratif ou un tribunal de l'ordre judiciaire, le Conseil constitutionnel pourra abroger une disposition de la loi. On risque ainsi de voir se créer dans notre appareil législatif des brèches soudaines, inopinées et incontrôlables, dans lesquelles ne manqueront pas de s'infiltrer, que dis-je, de s'engouffrer les trafiquants et les fauteurs de trouble.

Que l'on me permette de rappeler au Sénat que le code des douanes est truffé de dispositions qui ne sont pas conformes à la Constitution ; quand ce ne seraient que les visites domiciliaires qui se déroulent en la présence pour le moins « lacunaire » de magistrats. En voilà qui sont sûrement contraires à la Constitution ! Et que dire de la loi sur les cours d'assises ! Si l'on retient la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne... qui n'admet pas les juridictions qui n'ont pas deux étages, que reste-t-il de la loi sur les cours d'assises ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il y a le recours devant la Cour de cassation !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Et la loi sur l'état d'urgence ! Quand l'état d'urgence est instauré, c'est qu'on en a besoin... du moins je l'imagine ! Or voilà que le citoyen X va pouvoir, devant n'importe quel tribunal, contester la loi sur l'état d'urgence, qui comporte, elle aussi, des dispositions contraires à la Constitution.

En 1990, M. le président Larché, alors rapporteur de la commission, avait bien perçu tous ces problèmes et nous les avait exposés dans le détail, avec une compétence que je n'ai pas, une autorité que je n'aurai jamais et un talent que je lui envie. (*Sourires.*)

Il avait imaginé, parce qu'il fallait faire vite, un mécanisme qui, je le sais bien – nous nous faisons souvent des « confidences départementales », lui et moi – ne lui donnait qu'à moitié satisfaction. En effet, l'examen d'urgence par le Parlement imaginé par le président Larché laissait néanmoins un vide juridique provisoire.

Je me suis attaché à imaginer moi-même un mécanisme plus affiné sans, pour autant, songer à le faire adopter par la commission – car je savais que, sur ce point en tous cas, et de manière tout à fait légitime, elle serait actuellement irréductible – simplement pour servir de thème à nos réflexions en attendant que nous soyons à nouveau saisis du problème car il faudra bien finalement le résoudre.

Lorsque, en République fédérale, la cour constitutionnelle décide, à l'appel d'un citoyen lambda, qu'une disposition législative est abrogée, la cour peut faire injonction au gouvernement de la remplacer. Sans aller jusque là, j'ai pensé que, lorsqu'une disposition législative est reconnue, par voie d'exception, contraire à la Constitution, il faut, certes, que la disposition en cause ne soit immédiatement plus applicable *inter pares* au cas de l'espèce ou à toute autre procédure identique en cours dont les tribunaux pourraient être saisis, mais qu'elle demeurerait applicable *erga omnes* pendant un an, ce qui donne le temps au Gouvernement – un an, cela fait deux sessions parlementaires – de déposer et de faire voter un projet de loi pour obturer par avance la

brèche qui serait ouverte dans notre système législatif ou, si le Gouvernement ne fait rien – éventuellement parce qu'il considère qu'il n'y a rien à faire – aux parlementaires de déposer et de voter une proposition de loi dans le même but.

J'ai même prévu, pour que le système soit aussi parfait que possible et que le Gouvernement comme les parlementaires puissent, chacun pour sa part, prendre leurs responsabilités, que, lorsqu'une disposition législative aura été ainsi abrogée dans le cadre de cette disposition d'exception d'inconstitutionnalité, les présidents des deux assemblées pourront, par dérogation à l'article 48 de la Constitution, inscrire à l'ordre du jour prioritaire la discussion de la proposition de loi visant à « boucher » par avance la brèche qui serait ouverte dans notre appareil législatif. De la sorte, s'il plaît au seul Parlement de procéder à cette opération, il aura la possibilité de le faire.

On peut vouloir écarter l'exception d'inconstitutionnalité, mais, si l'on veut l'adopter, voilà un mécanisme efficace et cohérent.

Telles sont, mes chers collègues, les principales réflexions, observations et propositions que j'ai soumises à la commission des lois et dont je devais, comme j'en étais convenu avec son président, vous faire part.

Bien entendu, la plupart d'entre elles, je le souligne de nouveau, ne faisaient que reprendre des dispositions votées par le Sénat en juin 1990 ou s'en inspirer. Ainsi serions-nous à l'abri du reproche qui consisterait à nous dire : « Quand l'Assemblée nationale avait une majorité hostile à celle du Sénat, vous aviez des idées sur tous ces problèmes et vous ne les avez plus aujourd'hui. Vous votez, dans la plupart des cas à deux reprises, des textes, aujourd'hui vous ne voulez même plus en discuter. » Il y aurait mille arguments à opposer à ce reproche ! (*Sourires.*)

Mais j'avais pensé que la Commission aurait à cœur de proposer au Sénat d'accepter certaines dispositions du texte, notamment son article 1^{er}, qui avait été adopté en 1990 par les deux assemblées, sur initiative sénatoriale, et l'article 2, qui concerne les incompatibilités. Je pensais que nous aurions pu proposer au Sénat de reprendre certaines des dispositions – celles que j'ai rappelées en tous cas – proposées par le président Larché en 1990 et votées par notre assemblée.

Certaines des propositions que je faisais ne revêtaient pas, je le sais bien, un caractère d'urgence prioritaire, par exemple l'extension du contrôle de constitutionnalité aux ordonnances de l'article 38 et aux « lois référendaires » ; mais on admettra que l'exception d'inconstitutionnalité elle-même ne présente pas davantage un caractère d'urgence nationale.

Devant la cohérence et la simplicité du mécanisme dont je proposais d'assortir ce dispositif, et quelles que soient les difficultés de sa mise en œuvre, je pensais que, puisqu'il était appliqué avec succès outre-Rhin, nous aurions éventuellement pu envisager de l'adopter. Mais je pensais aussi que, sur ce point particulier, la commission voudrait sans doute réfléchir plus avant, donc le disjoindre.

Il est vrai qu'il s'agit d'une réforme particulièrement délicate. Comme l'observait, en 1990, le président Larché dans son rapport : « Il est indéniable que l'institution d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception avec effet abrogatif constituerait une atteinte à la conception qui a jusqu'à présent prévalu dans la tradition républicaine française. »

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Différer cette réforme-là me paraissait par conséquent dans la nature des choses et de nature, de surcroît, à donner satisfaction au Gouvernement.

D'autant que, ainsi que l'expliquait, toujours en 1990, notre ancien collègue Marcel Rudloff, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, « personne en France n'a le sentiment d'être vraiment soumis à un arbitraire sauvage de la part du législateur ».

Je pensais donc qu'il aurait été souhaitable d'adopter l'article 1^{er} et l'article 2 conformes et de différer tout le reste.

Cependant, après un débat auquel prirent part le président de la commission et, successivement, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Christian Bonnet, Robert Pagès, Alex Türk, Bernard Laurent et Pierre Fauchon – j'espère n'oublier personne ; si j'avais omis quelqu'un qu'il veuille bien ne pas m'en tenir rigueur –, notre excellent collègue M. Charles de Cuttoli a exposé que, pour lui et les membres de son groupe, les articles de la section I formaient un tout. Il en a préconisé le rejet global et a demandé à la commission de déposer des amendements de suppression des articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5, qui constituent la section I, de l'intitulé de la section I et de l'article 13 qui s'y rapporte.

Par onze voix contre neuf et deux abstentions, la proposition de M. de Cuttoli a été adoptée.

En conséquence, mes chers collègues, sauf s'il me fallait répondre à un orateur qui contesterait ce que, avec l'accord de la commission, j'ai rapporté de ses travaux, je n'aurai plus à m'exprimer dans ce débat.

A cet égard, je tiens à vous remercier, monsieur le président, de m'avoir, dans votre grande mansuétude, laissé dépasser quelque peu mon temps de parole. Finalement, le Sénat y gagnera du temps puisque je ne reprendrai plus la parole sur aucun des articles sinon pour dire que la commission oppose un amendement de suppression et, par voie de conséquence, repousse tout amendement qui pourrait avoir un autre objet. Fidèle à ma mission de rapporteur, voilà ce qu'il me reste à faire et ce que je ferai. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale pour la section II et l'article 12. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la justice est l'une des missions de souveraineté de l'Etat. Elle dit le droit applicable et assure la garantie des libertés.

Elle remplit ainsi une fonction sociale éminente, qui ne peut souffrir qu'un quelconque soupçon pèse sur son indépendance ou son impartialité.

Pour l'essentiel, sous un nouvel intitulé : « De l'indépendance de la magistrature », la section II du projet de loi constitutionnelle modifie la composition et le mode de désignation de l'organe qui, aux côtés du Président de la République, garantit constitutionnellement cette indépendance : le Conseil supérieur de la magistrature.

Une telle réforme est-elle vraiment une priorité ?

Apporte-t-elle une réponse adaptée à la situation actuelle de la justice dans notre pays ?

Son contenu même est-il de nature à apaiser les inquiétudes des magistrats et de l'opinion publique ?

Il me paraît essentiel de répondre à ces questions, car la justice est l'arbitre des droits de chaque citoyen. La justice seule, en effet, peut lui rendre ses droits ou les lui conserver. Elle seule peut obliger l'homme à respecter les droits d'autrui. Elle seule, enfin, peut réparer les torts commis par l'injustice des hommes.

La soumission des comportements sociaux au droit est la clé de voûte de toute organisation sociale. L'Etat doit pou-

voir garantir à tous ses citoyens le respect de leurs droits et la sanction des manquements à la loi qui les ont atteints soit dans leur personne, soit dans leurs biens.

Parce qu'elle recherche les infractions, règle les litiges et sanctionne les comportements contraires à la loi, la justice ne doit pas être soupçonnable ni, *a fortiori*, soupçonnée.

Aujourd'hui, les Français n'ont plus confiance dans leur justice. C'est le constat qui ressort de tous les sondages.

Celui qui a été réalisé pour la commission de contrôle du Sénat que j'ai eu l'honneur de présider l'a clairement montré : les Français attendent beaucoup de leur justice, mais 78 p. 100 d'entre eux estiment que celle-ci ne remplit pas bien son rôle.

Ainsi que l'indique le rapport de notre excellent collègue Jean Arthuis, ce constat, certes, tient aux lenteurs de l'institution, qui n'a pas été dotée de moyens humains et matériels suffisants pour faire face à la montée des contentieux, mais, aussi, et surtout, il résulte d'une véritable crise de confiance. C'est ainsi que 40 p. 100 des Français estiment que la justice est « soumise au pouvoir politique ».

Chez les magistrats eux-mêmes, la perception de la crise de confiance est plus nette encore : 62 p. 100 d'entre eux jugent leur situation « plutôt pas satisfaisante » pour ce qui concerne l'indépendance de la magistrature à l'égard du pouvoir politique et 43 p. 100 d'entre eux considèrent qu'il faut accroître cette indépendance.

Certes, l'intervention du juge n'est pas nécessairement bien acceptée par la partie qui succombe, le plaignant débouté ou le délinquant sanctionné. Ce sont là choses normales ou plutôt choses humaines.

Albert Camus l'a d'ailleurs exprimé avec clarté : « Ce que l'homme supporte le plus difficilement, c'est d'être jugé. »

Mais la crise de confiance à laquelle nous assistons va bien au-delà.

L'image de marque du juge et de la justice, qui n'a jamais été très bonne en France, s'est sensiblement dégradée depuis quelques années. Les jugements sont contestés, les juges mis en cause et sommés de s'expliquer, au risque de se voir reprocher, ensuite, de manquer de retenue.

Le manque d'indépendance des juges est dénoncé à l'occasion d'affaires dites « sensibles », en tout cas retentissantes, et la décision rendue, quelle qu'elle soit, est alors supposée s'inscrire dans le contexte de pressions exercées, voire d'ordres donnés, par le « pouvoir », cette « puissance exécutive » dont Montesquieu invitait pourtant la justice à se préserver.

« Se méfier de la magistrature et mépriser les juges, c'est un commencement de dissolution sociale », écrivait fort justement Balzac.

Sommes-nous si éloignés de ce commencement lorsque la République ravale ses juges aux derniers rangs de l'ordre protocolaire, lorsque les décisions de justice sont contestées parce qu'elles ne répondent pas aux attentes de l'opinion publique du moment ?

Il ne suffit pas de dire aux juges d'être indépendants pour que la justice soit indépendante. L'indépendance est une éthique confortée par des garanties. Elle ne va pas, non plus, sans de solides qualités humaines.

Or, être indépendant dans un contexte juridictionnel n'est pas chose aisée. Il faut pouvoir s'informer, tout en prenant ses distances par rapport à la société, qui attend de plus en plus du juge. Il faut pouvoir apprécier une situation donnée, en se détachant de l'aune de ses valeurs personnelles, de ses conceptions religieuses, éthiques ou philosophiques.

Cette indépendance, pour être perçue comme telle par le corps social, doit en outre être confortée par un certain

nombre de garanties, qui sont autant des protections pour le juge que des symboles à l'égard de l'opinion publique.

Parce qu'elle doit être indépendante du pouvoir législatif comme du pouvoir exécutif, la puissance de juger a besoin d'un statut qui soit inscrit dans les textes fondateurs de la République : la Constitution et les lois organiques.

La crise de confiance qui sévit actuellement montre que les symboles dressés en 1958 ne sont plus suffisants pour convaincre les citoyens et, surtout, les magistrats de l'indépendance de la justice dans notre pays.

Faute d'une volonté politique ferme et constante, la situation s'est sans doute trop dégradée pour que l'on puisse aujourd'hui faire l'économie d'une réaffirmation constitutionnelle du principe de l'indépendance de la justice et d'une restauration de la « machine » judiciaire, qui n'en peut plus de s'essouffler.

La section II du projet de loi constitutionnelle ouvre, en quelque sorte, le premier volet de cette œuvre de réhabilitation, qui est une tâche de longue haleine. Gageons que le second chantier sera engagé et poursuivi simultanément car, sans le redressement matériel de l'institution, les symboles seront de bien peu d'effets.

Plusieurs gouvernements ont déjà essayé de s'atteler à cette première étape.

Plusieurs parlementaires et groupes de parlementaires ont déposé des propositions de loi constitutionnelle ou organique.

Toutes les organisations professionnelles de magistrats et de greffiers ont, souvent depuis longtemps, formulé leurs suggestions en faveur du renforcement constitutionnel de l'indépendance de la justice dans notre pays.

Le texte qui nous est proposé par le Président de la République ouvre le débat, mais ne répond pas à toutes les attentes.

Il constitue, certes, selon les termes mêmes de la lettre de mission adressée au comité présidé par le doyen Vedel, « un pas de plus », mais la commission des lois a estimé qu'il ne constituait pas un pas suffisant.

Qu'apporte-t-il en effet ?

Il introduit un nouvel intitulé, en forme de pétition de principe, pour le titre VIII de la Constitution, rebaptisé : « De l'indépendance de la magistrature ».

Il rappelle la légitimité des juges, qui « statuent au nom du peuple français », et dont l'indépendance est garantie par le Président de la République.

Il rééquilibre la composition du Conseil supérieur de la magistrature, qui, outre le Président de la République, comprendrait un vice-président désigné par celui-ci, cinq magistrats de l'ordre judiciaire élus, un conseiller d'Etat et trois personnalités désignées, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et, sur la suggestion du comité Vedel, le Conseil constitutionnel.

Enfin, il aligne le droit sur la pratique en matière de nomination des magistrats du siège autres que les conseillers à la Cour de cassation et les premiers présidents de cour d'appel. Ces nominations se feraient désormais sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

De ce Conseil supérieur de la magistrature qu'il qualifie de « rénové », l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle attend « non seulement une meilleure compréhension par l'opinion – et par les magistrats eux-mêmes – de la fonction de cet organisme, mais aussi un surcroît d'autorité ».

Ces intentions doivent, bien sûr, être comprises à la lumière du rôle du Conseil supérieur de la magistrature.

Apparu pour la première fois en 1883, et surtout inscrit dans la Constitution de la IV^e République, cet organe est,

dans la Constitution de 1958, l'un des garants de l'indépendance de l'autorité judiciaire, aux côtés du Président de la République, qu'il assiste, du statut organique des magistrats et du principe d'inamovibilité des magistrats du siège.

Il propose au chef de l'Etat des candidats pour les fonctions les plus hautes du siège : conseillers à la Cour de cassation et Premiers présidents de cours d'appel.

Pour les autres nominations du siège, il se contente d'émettre des avis sur les propositions du ministre de la justice, avis qui, dans la pratique, ont toujours été respectés, des négociations préliminaires ayant éventuellement permis de trouver des candidats consensuels.

Enfin, le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège, sous la présidence du Premier président de la Cour de cassation.

Ce qui constitue aujourd'hui une source de suspicion, c'est finalement que tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature soient nommés par le Président de la République.

Certes, la loi organique a spécifié que le choix du président s'effectue à partir de listes de présentation de trois noms par poste à pourvoir.

Certes, le Président de la République choisit toujours, dans la pratique, le premier nom de la liste.

Mais le texte constitutionnel est laconique et l'effet d'affichage manifestement insuffisant.

La solution préconisée par le projet de loi constitutionnelle a le double mérite de ne plus faire du Président de la République l'autorité de nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature et d'introduire un certain pluralisme dans leur mode de désignation.

Elle présente toutefois plusieurs inconvénients pour la commission des lois, qui vous proposera de la modifier sur certains points importants, dans le souci, qu'elle a toujours manifesté au cours de ses travaux, de mieux conforter la justice dans son indépendance.

Premier inconvénient du dispositif retenu par le projet de loi : il écarte le garde des sceaux de la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature, pour lui substituer un vice-président désigné par le Président de la République.

Outre le caractère singulier du traitement ainsi réservé à celui qui est le ministre de la justice, et qui dispose, à ce titre, du pouvoir de proposition pour les fonctions du siège, sous réserve des plus élevées d'entre elles, cette modification aurait pour effet de doter une personnalité politiquement irresponsable d'une légitimité dérivée du Président de la République qui pourrait la conduire à se comporter en « garde des sceaux *bis* », notamment en période de cohabitation.

Afin de prévenir une situation aussi fâcheuse, la commission vous suggère de maintenir le garde des sceaux à la vice-présidence.

La présidence du Président de la République, qui n'est pas remise en cause par le projet de loi constitutionnelle, et la vice-présidence du garde des sceaux, que la commission vous propose de rétablir – disons-le tout net, afin de répondre par avance à certaines objections – fondent la légitimité de l'organe.

Elu du suffrage universel direct, le Président de la République incarne la nation, et il est justifié qu'à ce titre il « ancre » la légitimité des magistrats.

Quant au ministre de la justice, il est membre du Gouvernement, politiquement responsable devant la représentation nationale et donc comptable, devant le Parlement, de la politique judiciaire, de son organisation et de son fonctionnement.

Deuxième inconvénient du dispositif retenu dans le projet de loi constitutionnelle : il établit une parité entre les magistrats et les non-magistrats, voire, si l'on tient compte du Président de la République, une prédominance des membres extérieurs à la magistrature.

La commission des lois a estimé que cette apparence de parité n'était guère justifiée : le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas un organe de gestion administrative réunissant des représentants de l'administration et des représentants des intéressés.

Aussi, elle vous propose de porter à six le nombre des magistrats siégeant au Conseil supérieur de la magistrature et de supprimer la personnalité désignée par le Conseil constitutionnel, auquel il ne paraît aucunement justifié de reconnaître une telle compétence.

M. Michel Rufin. Très bien !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le Conseil comprendrait donc, outre le Président de la République et le garde des sceaux, vice-président de droit, six magistrats, un conseiller d'Etat et deux personnalités qualifiées, désignées par les présidents des deux chambres du Parlement.

Ces deux derniers membres émanant également de la souveraineté nationale, leur présence aux côtés du Président de la République et du garde des sceaux permettrait de préserver les magistrats du risque de repliement sur eux-mêmes, sans pour autant promouvoir l'intrusion du fait politique au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Ce chiffre de six magistrats permettrait en outre à la loi organique d'assurer la représentation de tous les niveaux de la magistrature, en répartissant, par exemple, les sièges ainsi : deux magistrats de la Cour de cassation, dont un membre du parquet, un premier président de cour d'appel et trois magistrats du siège des tribunaux, dont un président de tribunal de grande instance.

Ainsi serait constituée une première formation du Conseil supérieur de la magistrature, compétente à l'égard des magistrats du siège.

La commission des lois vous proposant – nous y viendrons dans quelques instants – d'étendre la compétence du Conseil aux magistrats du parquet, la formation compétente à leur égard pourrait alors comprendre, outre le Président de la République, le garde des sceaux, le conseiller d'Etat et les deux personnalités désignées par les présidents des deux chambres, cinq magistrats du parquet – un membre du parquet de la Cour de cassation, un procureur général et trois magistrats du parquet des tribunaux dont un procureur de la République – et un magistrat du siège, qui pourrait être un conseiller à la Cour de cassation.

Les membres magistrats, précise le projet de loi constitutionnelle, sont élus. La commission des lois a préféré retenir un mode de désignation en deux étapes : d'abord, des collègues élus par les magistrats, ensuite, un tirage au sort au sein de ces collègues. En conséquence, elle vous propose de préciser dans la Constitution elle-même, afin qu'il n'y ait pas d'équivoque, que les magistrats sont « tirés au sort au sein de collègues élus ».

Ce système permet de combiner l'élection, qui assure une certaine représentativité du corps judiciaire, et le tirage au sort, qui écarte toute tentation corporatiste, le hasard ne connaissant ni les organisations professionnelles ni les opinions politiques.

Ce souci de fermer la voie au corporatisme judiciaire, autant d'ailleurs, on l'a vu, qu'à l'irruption du fait politique, a pour objet de prévenir les dérapages constatés dans le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature de la IV^e République.

Troisième inconvénient du projet de loi constitutionnelle : il n'étend pas les compétences du Conseil supérieur de la magistrature.

La commission propose, tout d'abord, de les accroître à l'égard des magistrats du siège, en ajoutant tous les présidents de tribunaux à la liste des magistrats nommés sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Ces magistrats incarnent, en effet, la justice de proximité, la justice de première instance, celle du quotidien, dont l'indépendance ne doit pas pouvoir être soupçonnée mais dont le statut mérite d'être renforcé.

La commission propose ensuite d'étendre les compétences du Conseil aux magistrats du parquet. Ainsi que le Parlement a souhaité le réaffirmer, à la suite du Sénat et à mon initiative, en février 1992, la magistrature est une, et il est bon d'affirmer cette unicité dans la Constitution.

Je me réjouis d'ailleurs de constater que l'idée de cette extension au parquet est venue en même temps au Gouvernement et à votre rapporteur, qui ont ainsi choisi, au même moment, des orientations similaires.

Toutefois, comme la nature des fonctions du siège et celles du parquet est différente, ces compétences, exercées au sein de la formation que j'ai décrite tout à l'heure, seraient uniquement consultatives, tant pour les nominations que pour la discipline.

Cette fusion, au profit d'une formation *ad hoc*, des compétences actuelles de la commission consultative du parquet et de la commission de discipline du parquet, instituée par la loi du 23 février 1992, respecte les spécificités des fonctions du parquet, qui s'exercent, rappelons-le solennellement, sous l'autorité du garde des sceaux, au sein d'une organisation hiérarchisée.

Pour éclairer les formations de jugement, afin d'avoir une égale application de la loi sur l'ensemble du territoire et une harmonisation des grands objectifs de la politique pénale, il est indispensable de maintenir cette organisation. Le rattachement au Conseil supérieur de la magistrature permet néanmoins, dans le respect des limites énoncées par le code de procédure pénale, de garantir l'indépendance des magistrats du parquet dont, rappelons-le, la parole est toujours libre à l'audience.

En matière disciplinaire, il vous est pareillement proposé de soumettre les sanctions infligées à des magistrats du parquet à l'avis de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature, placée, pour la circonstance, sous la présidence du procureur général près la Cour de cassation, comme la formation disciplinaire compétente à l'égard du siège est placée sous la présidence du Premier président de la Cour de cassation.

La commission des lois vous propose, enfin, une dernière modification : la suppression de la faculté constitutionnelle aujourd'hui offerte au Président de la République de consulter le Conseil supérieur de la magistrature pour l'exercice du droit de grâce.

Ce pouvoir, par essence régalien, doit être librement exercé par le chef de l'Etat et celui-ci a toute liberté pour s'entourer des avis qu'il lui paraît bon de solliciter.

Ainsi renforcés et rééquilibrés, la composition et le mode de désignation du Conseil supérieur de la magistrature garantiraient plus sûrement l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Ainsi étendus, les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature garantiraient plus sûrement l'indépendance de l'ordre judiciaire.

Ces deux orientations fondamentales font l'économie du débat, d'ailleurs largement théorique et sans portée réelle, qui oppose les tenants du pouvoir judiciaire et les défenseurs

de l'autorité judiciaire. Elles devraient, ce faisant, permettre de conforter l'indépendance de la magistrature, ce qui est bien l'objectif poursuivi.

Introduit par le rappel des fondements du pouvoir du juge, ce qui est fondamental – « les juges statuent au nom du peuple français » et « le Président de la République est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » – le titre VIII de la Constitution, dorénavant consacré à la justice en général et à l'autorité judiciaire en particulier, et intitulé, comme tel, « De la justice », renverrait, comme aujourd'hui, le statut de la magistrature à une loi organique et poserait ensuite le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, avant de préciser la composition et les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature.

Cette réforme, on l'aura compris, est destinée à conforter l'indépendance des magistrats, aux yeux de l'opinion comme à leurs propres yeux.

Elle ne constitue toutefois – vous en conviendrez, monsieur le ministre d'Etat – qu'un premier volet de l'indispensable réforme de la justice, dont les grandes orientations ont été développées dans le rapport de la commission de contrôle sénatoriale que j'évoquais tout à l'heure.

Parmi ces orientations, je relèverai particulièrement tout ce qui concerne les moyens de l'institution : moyens en personnels d'abord – greffiers et magistrats – et moyens matériels. Pour la mise en œuvre de tous ces moyens, il convient d'élaborer d'urgence et de mettre en œuvre une loi pluriannuelle de programmation.

Je mentionnerai également les moyens d'investigation. La police judiciaire doit être effectivement placée, comme le prévoit d'ailleurs le code de procédure pénale dans sa partie législative, sous l'autorité du préfet et sous le contrôle des chambres d'accusation. Il est inadmissible qu'une enquête piétine ou s'engue parce que les personnels compétents de police ou de gendarmerie sont affectés à d'autres tâches par leurs responsables administratifs.

Grâce à ces réformes, les magistrats, rétablis dans la dignité de leurs fonctions, recouvreront, espérons-le, leur confiance en eux-mêmes et la confiance de l'opinion publique, afin de pouvoir offrir aux justifiables une justice sereine et équitable, indépendante et insoupçonnable.

La sérénité et l'objectivité dont seront nécessairement empreints nos débats sur un tel sujet devraient aussi y contribuer. Puissent les heures à venir laisser présager une haute approche politique et médiatique de la justice pour que notre pays retrouve enfin une justice apaisée. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale pour la section III. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous allons examiner maintenant la section III du projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution et modifiant ses titres IX et X relatifs à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

J'exposerai tout d'abord, à titre introductif, le système constitutionnel actuel, les critiques qui lui ont été faites et ses qualités.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Dans une première partie, je rappellerai les principales dispositions du projet de loi constitutionnelle. Puis, dans une seconde partie, je présenterai les propositions de la commission.

Bien que l'institution de la Haute Cour réalisât un certain équilibre entre justice et politique, elle a fait l'objet de nombreuses critiques, suscitées essentiellement par le fait que les procédures engagées devant la Haute Cour de justice de la V^e République n'ont jamais pu aboutir au renvoi des ministres concernés devant la formation de jugement. La réforme proposée tend à faire droit à ces critiques en facilitant la saisine de la Haute Cour de justice.

Comme la quasi-totalité des constitutions de la France depuis 1789, la Constitution de la V^e République prévoit une Haute Cour de justice pour juger le chef de l'Etat et les membres du Gouvernement.

Cette Haute Cour de justice est compétente à l'égard du président de la République, pour haute trahison, et des membres du Gouvernement, à raison des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Actuellement, la procédure se caractérise par trois étapes, et tout d'abord la saisine ou mise en accusation, l'instruction et le jugement. La procédure de saisine a été précisée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice.

A l'origine de la procédure, une proposition de résolution parlementaire signée par un dixième au moins des membres composant le Sénat ou l'Assemblée nationale doit être déposée. La procédure suppose ensuite l'adoption d'une résolution identique des deux chambres du Parlement, improprement dite de « mise en accusation » puisqu'il ne s'agit, en fait, que d'un réquisitoire introductif d'instance.

La deuxième étape de la procédure est la commission d'instruction. La résolution parlementaire, votée en termes identiques, renvoie les ministres devant la commission d'instruction. Celle-ci est exclusivement composée de magistrats professionnels. Cette instance décide sans appel, dans la Constitution actuelle, du rejet de la mise en accusation ou du renvoi des ministres devant la Haute Cour.

La troisième et dernière étape est le jugement par la Haute Cour, dans une formation composée exclusivement de parlementaires désignés en nombre égal par le Sénat et par l'Assemblée nationale.

La commission d'instruction a donc la possibilité d'arrêter définitivement toute procédure en rendant une ordonnance de non-lieu.

On relève que cette procédure permet d'engager la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, sans les soumettre à un harcèlement procédural.

Il s'agit d'une justice sans arbitraire ; en effet, il existe un dosage équilibré entre le « politique » et le « judiciaire » ; par ailleurs, la condamnation ne peut intervenir, en l'état du droit actuel, que selon le principe de légalité ; enfin, le code de procédure est appliqué, les droits de la défense sont respectés et, surtout, les parlementaires élus rendent la justice au nom du peuple français après avoir prêté serment.

Les critiques qui ont été formulées contre cette institution sont nées essentiellement à l'occasion des deux procédures engagées récemment par le Parlement. Sur le fond, les critiques sont essentiellement fondées sur le fait que les procédures n'ont pas débouché sur un renvoi devant la formation de jugement.

En outre, certains ont trouvé choquants les termes mêmes de « mise en accusation », bien que les rédacteurs de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'aient pas hésité à user de la même notion dans l'article 6, qui dispose que « toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

Mais la procédure devant la Haute Cour de justice a surtout été jugée trop complexe. A cet égard, il me suffit de faire remarquer que si la procédure qui avait été diligentée contre M. Nucci n'a pas abouti, c'est uniquement du fait de l'intervention d'une loi d'amnistie ; dans le second cas, la procédure n'a pas abouti parce que la commission d'instruction a constaté la prescription du seul chef d'inculpation retenu par l'Assemblée nationale parmi tous ceux que le Sénat avait, lui, adoptés.

La réforme, cependant, apparaissait nécessaire pour rendre plus aisée la saisine de la Haute Cour de justice. Mais était-elle urgente ?

Le projet de loi constitutionnelle, présenté, à l'origine, au nom du Président de la République par MM. Bérégovoy et Vauzelle, s'est inspiré de l'avis d'un comité consultatif composé de spécialistes du droit.

Il a été inscrit à l'ordre du jour par le gouvernement actuel. La partie concernant la Haute Cour de justice prévoit un réaménagement profond du régime de cette institution.

Le projet de loi ne se limite pas à faciliter sa saisine ; il modifie son équilibre. En effet, il procède d'abord à un dédoublement institutionnel, puisqu'il crée deux juridictions : la Haute Cour de justice, compétente pour le Président de la République, et la Cour de justice de la République, compétente pour les membres du Gouvernement.

Par ailleurs, il modifie la procédure de saisine de la juridiction du jugement de la Cour de justice.

Il change la composition de la formation de jugement et prévoit des voies de recours, sans les définir.

Le projet de loi constitutionnelle remplace la saisine par le Parlement par une saisine exclusive par le procureur général près la Cour de cassation.

La nouvelle Cour de justice ne pourrait donc plus être saisie que par décision unique du procureur général, qui devrait apprécier non pas l'opportunité des poursuites, mais seulement la recevabilité formelle ou le bien-fondé de ces dernières.

Cette saisine directe et exclusive par le procureur général, bien qu'il s'agisse du premier magistrat du Parquet de France, présente plusieurs inconvénients pour la commission des lois.

Elle crée d'abord un risque d'engorgement puisque le projet de loi ne comporte aucun filtre des plaintes.

Ensuite, la mission confiée au procureur général ne paraît pas parfaitement adaptée à toutes les hypothèses. Si cette voie peut paraître judicieuse dans le plus grand nombre des cas, dans certaines hypothèses, cependant, notamment lorsque certaines infractions entrent dans la catégorie des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation, les assemblées parlementaires semblent mieux à même d'engager une procédure contre des membres du Gouvernement. On voit mal, en outre, comment un procureur général pourrait, sans hésitation, déférer devant la Cour de justice des ministres en fonctions, voire son ministre de tutelle.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. La méthode proposée par le projet de loi constitue un dessaisissement du Parlement, que ne suffit pas à justifier le désir de rendre un accès plus aisé à la Cour de justice de la République aux particuliers victimes des crimes et délits commis par des ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

L'appréciation que peuvent porter, dans la première phase, des députés et des sénateurs sur l'opportunité du renvoi d'un ministre, surtout s'il s'agit d'un ministre en fonctions, devant une commission d'instruction est apparue à la

commission des lois comme irremplaçable, du moins dans certains cas.

La procédure de la Haute Cour de justice, telle que prévue à l'origine, nous apparaît comme le prolongement au plan pénal du contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif.

Le projet de loi prévoit que la formation de jugement est mixte et composée sur le modèle d'une cour d'assises.

Je rappellerai que les critiques adressées par l'opinion au régime de la Haute Cour de justice n'ont jamais mis en cause la composition de la formation de jugement. Pourquoi mettrait-on en cause la composition de cette formation composée de parlementaires lorsqu'il s'agit de ministres et l'accepterait-on lorsqu'il s'agit de juger le Président de la République pour un cas exceptionnel de haute trahison qui, lui, n'est même pas défini dans le code pénal ?

Pourquoi cette nouvelle Cour de justice serait-elle présidée par le Premier président de la Cour de cassation ou par un président de chambre de cette même Cour désigné par lui ?

Pourquoi les juges parlementaires deviendraient-ils des jurés, ce qui entraînerait la possibilité, au moment de la composition de la Cour, d'un débat à l'issue duquel les parlementaires pourraient être récusés ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Pourquoi remettre en cause cette compétence parlementaire traditionnelle, qui constitue l'un des éléments mêmes de la tradition démocratique de notre pays, d'autant plus que n'est pas du tout remis en cause le rôle des magistrats professionnels au stade de l'instruction ? Ces derniers, dans le système proposé par le projet de loi et dans le texte adopté par la commission, ont, comme actuellement, le contrôle absolu de l'instruction et du renvoi devant la commission de jugement.

Par ailleurs, le projet de loi innove dans la mesure où la Constitution prévoit que les arrêts de la Haute Cour ne sont susceptibles d'aucune voie de recours.

Certes, le projet de loi maintient cette absence de voie de recours en ce qui concerne la Haute Cour de justice, compétente uniquement à l'égard du Président de la République pour haute trahison.

En revanche, le projet de loi prévoit l'ouverture des voies de recours dans le cadre des procédures concernant des membres du Gouvernement. Toutefois, le projet de loi n'apporte aucune précision sur la nature des voies de recours qui seraient ouvertes.

La commission des lois, après avoir examiné tous les aspects de ce projet de loi, a formulé diverses propositions d'amendements que nous étudierons lors de la discussion des articles.

Elle a tout d'abord admis la création d'une juridiction chargée de juger les ministres, juridiction qui serait différente de la Haute Cour. Les amendements de la commission des lois sont inspirés par deux types de considérations essentielles.

Tout d'abord, la commission des lois a voulu permettre aux personnes physiques de faire jouer la responsabilité pénale des ministres, mais sans porter atteinte à la fonction gouvernementale. Nous reviendrons, lors de la discussion des articles, sur l'idée généreuse consistant à considérer les personnes physiques, et non pas les citoyens, ce qui aurait exclu les étrangers.

Il fallait permettre aux personnes physiques l'accès à la juridiction de droit commun des ministres, mais il ne fallait pas risquer de paralyser la fonction gouvernementale par un harcèlement procédural.

Toutes les personnalités entendues par la commission, notamment le vice-président du Conseil d'Etat, le procureur

général près la Cour de cassation et le président de la Cour de cassation, ont bien souligné ce risque.

Mais garantir les membres du Gouvernement contre des poursuites harcelantes, infondées et répétées ne peut conduire à leur assurer une immunité quasiment absolue. Il fallait donc faciliter l'accès à cette nouvelle Cour de justice de la République. Mais la plainte qui est formée contre des ministres, ne doit pas être soumise à un homme seul, chargé d'écarter les plaintes infondées, abusives ou ne reposant pas sur un crime ou un délit qualifiable.

Par ailleurs, la commission des lois a souhaité renforcer l'équilibre existant dans la Constitution entre le « judiciaire » et le « parlementaire ».

La commission des lois a estimé nécessaire de « judiciariser » plus qu'elle ne l'est à l'heure actuelle la procédure de mise en cause des ministres qui se rendraient coupables de crimes ou de délits dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais elle estime atteindre mieux l'équilibre difficile entre le « judiciaire » et le « parlementaire » que le projet de loi, grâce aux trois catégories de propositions qu'elle a faites.

Elle a réaffirmé la compétence naturelle du Parlement pour la saisine : le Parlement conserve son pouvoir de déclencher la procédure concurremment avec les particuliers, qui peuvent transmettre leurs plaintes au procureur général près la Cour de cassation. Ce dernier soumettra pour examen les plaintes à une commission juridictionnelle, dénommée « commission des poursuites » et composée de magistrats. Le procureur général près la Cour de cassation pourra aussi agir d'office, mais toujours sur avis conforme de la commission des poursuites.

Mais on peut imaginer des situations où le Parlement, saisi par voie de pétition - cela a été le cas tout dernièrement - pourrait débloquent une situation. En tout cas, le maintien du pouvoir du Parlement, nommé en second dans les propositions de la commission des lois, reste pour cette dernière, même s'il ne doit être utilisé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, une garantie essentielle dans une démocratie parlementaire.

La même idée a conduit la commission des lois à proposer une formation de jugement d'essence parlementaire, qui serait complétée par deux magistrats professionnels.

On ne peut admettre que les parlementaires soient placés, au sein d'un organe délibérant, sous le contrôle direct de magistrats professionnels, en les qualifiant de jurés récusables.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Très bien !

M. Charles Jolibois. On n'a pas voulu que soit confié à des magistrats professionnels le soin de porter une appréciation sur la haute trahison, car l'appréciation ne peut être purement juridique. Elle doit aussi prendre en compte des considérations politiques. Accepterait-on de confier aux magistrats professionnels un rôle prédominant lorsqu'il s'agit de crimes ou de délits commis par des ministres dans l'exercice de leurs fonctions ?

En revanche, il paraît souhaitable que, comme le prévoit le projet de loi constitutionnelle, des magistrats professionnels du siège de la Cour de cassation apportent à une juridiction de parlementaires le bénéfice de leur expérience professionnelle et humaine.

Le maintien d'une présence dominante des parlementaires au sein de la formation de jugement ne relève en aucun cas du désir de mettre en cause la judiciarisation et ne constitue pas plus une marque de défiance à l'égard des magistrats.

J'en arrive au pourvoi en cassation.

Le meilleur témoin de la confiance que nous faisons aux magistrats est le souhait de la commission de voir instaurer

une voie de recours en cassation contre l'arrêt de condamnation, s'il intervient, et contre les décisions de la commission que nous avons appelée « commission des poursuites ».

De cette manière, les ministres resteront jugés par une formation composée majoritairement de parlementaires, mais les jugements, comme les décisions d'accès ou de refus d'accès à cette Cour de justice de la République seront toujours délivrés sous le contrôle juridique de la plus haute instance judiciaire de la République.

Enfin, nous avons prévu des dispositions transitoires pour toutes les procédures en cours.

Tel est l'esprit général qui a guidé la commission dans l'élaboration des amendements qu'elle vous proposera, et dont je vais maintenant vous résumer l'économie.

Deux juridictions distinctes sont instituées : d'une part, la Haute Cour de justice, inchangée mais qui n'est plus compétente qu'en cas de haute trahison du Président de la République, et, d'autre part, la Cour de justice de la République, nouvelle institution chargée de juger les ministres, d'accès plus aisé – sans que soit permis le harcèlement procédural – et d'un caractère plus judiciaire, sans que disparaisse le rôle du Parlement.

La Cour de justice de la République est d'accès plus aisé : elle peut être saisie concurremment par le procureur général près la Cour de cassation, agissant d'office ou sur plainte d'une personne physique, et par le Parlement, dans des cas qui demeureront exceptionnels.

Mais, du fait de la nature et de la spécificité de la fonction ministérielle, les ministres doivent relever d'une procédure particulière. Il ne s'agit pas de les protéger, eux, personnes physiques, mais de protéger la fonction ministérielle.

L'accès ainsi assuré aux personnes physiques pour faire jouer la responsabilité pénale des ministres ne doit pas perturber l'action gouvernementale. Dans le système que nous proposons, la commission d'instruction de la Cour de justice de la République ne pourra être saisie par le procureur général près la Cour de cassation que sur avis conforme d'une commission juridictionnelle des poursuites, composée de magistrats et chargée de statuer sur la saisine.

La formation de jugement de la nouvelle juridiction est toujours d'essence parlementaire. Mais, au côté des députés et des sénateurs, parmi lesquels est élu le président de la Cour, siègent deux magistrats professionnels, qui apporteront leur expérience judiciaire.

Des voies de recours sont ouvertes, mais uniquement en cassation, d'une part, contre les décisions de la commission des poursuites et, d'autre part, contre les arrêts de condamnation.

Les conditions d'entrée en vigueur de la réforme sont prévues, afin de permettre l'application du nouveau régime aux affaires en cours à cette date et aux faits antérieurs.

Telles sont les considérations qui ont conduit la commission à vous présenter un certain nombre d'amendements. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : soixante-dix-sept minutes ;

Groupe socialiste : soixante-six minutes ;

Groupe de l'Union centriste : soixante-deux minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : cinquante-deux minutes ;

Groupe communiste : trente-quatre minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : trente minutes.

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, depuis plusieurs années déjà, une réforme constitutionnelle était annoncée.

Bousculée par la révision rendue nécessaire par l'adoption du traité de Maastricht, la révision annoncée fut retardée, et le Président de la République ne put la mener à son terme avant les élections législatives de mars dernier.

Sous l'impulsion de François Mitterrand, une commission consultative, présidée par le doyen Vedel, fut mise en place l'hiver dernier. De son rapport, le gouvernement de Pierre Bérégovoy tira deux projets de loi bien distincts.

Le projet n° 232, qui comporte les dispositions ayant trait aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, a été abandonné par la droite, et je rappellerai dans un instant en quoi cet abandon nous semble regrettable.

Pour l'heure, c'est autour du projet n° 231, dont nous commençons la discussion aujourd'hui, qu'un consensus entre le Président de la République et le gouvernement de M. Balladur s'est établi.

Les auteurs de ce projet de loi constitutionnelle tentent de répondre à deux préoccupations évidentes de nos concitoyens : l'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir exécutif, la recherche de la vérité dans l'affaire du sang contaminé.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Charles Lederman. Chacun comprendra l'importance de l'attitude des parlementaires à l'égard de sujets dont l'actualité et l'importance ont joué et jouent un rôle déterminant dans le comportement de la population vis-à-vis de la vie politique, comportement qui, pour beaucoup, s'apparente à un rejet.

Et je ne peux que m'étonner d'emblée, avec les membres de mon groupe, de l'écart énorme qui existe entre les exigences populaires et les propositions avancées par l'Elysée et le Gouvernement pour la réforme de la Haute Cour de justice et celle du Conseil supérieur de la magistrature. Je reviendrai d'ailleurs en détail, au cours de mon intervention, sur cette situation.

Les sénateurs communistes regrettent l'abandon du second projet de réforme, celui qui porte le numéro 232, qui prévoyait notamment l'abrogation de l'article 16. Ce regret ne porte pas particulièrement sur le contenu du texte, qui était, hormis certains effets d'annonce, limité dans sa portée, mais plus précisément sur le refus de débattre du rôle du Parlement, donc de celui de la représentation populaire, refus qui se trouve ainsi entériné par le gouvernement de M. Balladur.

Qui peut nier qu'au travers des affaires, qu'au travers du procès du sang contaminé c'est la nature du rapport des Français avec leurs élus et avec le pouvoir qui se trouve dévoilée et soulignée ?

Le premier constat des sénateurs communistes et apparenté est donc celui-ci : la réforme constitutionnelle proposée est trop ponctuelle, elle n'est pas suffisamment ambitieuse. Leurs auteurs – leur motivation est claire – ne veulent pas essayer d'apporter une réponse aux carences de la démocratie dans notre pays.

Je ne reprendrai pas ici l'ensemble des propositions de mon parti pour ce qui touche aux droits fondamentaux de chacun, pour ce qui concerne la décentralisation ou l'organisation des pouvoirs publics.

Il est cependant remarquable de constater que la question de la domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif

n'est même pas abordée dans le projet dont nous allons discuter.

Le Parlement, expression de la souveraineté populaire, perd une partie de ses pouvoirs, la loi perd de sa force.

La Constitution de 1958 bridait déjà les prérogatives de l'Assemblée nationale au nom de la stabilité des institutions.

Les outils de cet étouffement, c'étaient les ordonnances, les articles 34 et 37 qui gonflent le domaine réglementaire, l'article 40 qui retire toute prérogative financière au Parlement, la procédure du vote bloqué, et le fameux article guillotiné, l'article 49-3, qui a bien souvent permis aux gouvernements de se sortir de situations difficiles par une astuce institutionnelle où la démocratie n'a rien à voir.

Dans le projet n° 232, celui qui a été abandonné, était notamment proposée la création d'une session unique et permanente du Parlement. C'était une bonne proposition. Elle permettait, d'une part, d'améliorer le travail parlementaire et, d'autre part, de garantir un contrôle permanent du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, une institution n'a cessé de prendre de l'ampleur et de rogner ce qui restait du pouvoir parlementaire. Cette institution, que certains ont qualifiée de termes que je ne veux pas reprendre ici, est, vous l'aurez compris, le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel est un organisme dépourvu de toute légitimité démocratique, mais qui a tout pouvoir pour annuler des dispositions votées par les représentants du peuple, voire les corriger ou en suggérer d'autres.

L'élargissement du droit de saisine du Conseil à soixante parlementaires de l'une ou l'autre des assemblées a considérablement renforcé son champ d'action, et donc son pouvoir. Il devenait, de ce fait, l'arbitre tout-puissant des débats politiques. Et c'est bien ce qui s'est produit.

Les communistes sont fermement partisans de la primauté de la loi. Pour nous, le champ de la loi, expression de la volonté générale, ne doit comporter aucune restriction.

Cette démarche, qui fonde notre hostilité à la Constitution de 1958, nous conduit à rejeter ce véritable « gouvernement des juges » que représente le Conseil constitutionnel.

Dans la motion de renvoi en commission qu'il soutiendra tout à l'heure, mon ami Robert Pagès explicitera nos propositions.

Le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui comprend quelques dispositions instaurant le droit de saisine du Conseil constitutionnel par les justiciables dans le cadre de procédures judiciaires.

Cette nouvelle exception d'inconstitutionnalité diminuerait encore - et considérablement - la force de la loi, au-dessus de laquelle planerait en permanence la menace de la sanction prononcée par le Conseil constitutionnel,...

M. François Giacobbi. Très bien !

M. Charles Lederman. ... et par là même amoindrirait, jusqu'à les faire disparaître, les prérogatives des représentants du peuple.

La situation créée serait source d'instabilité juridique, voire de vide juridique, fortement préjudiciable à la vie démocratique de notre pays.

Je ne dirai pour l'instant rien de plus sur les dangers de la réforme proposée.

Les sénateurs communistes ne peuvent donc qu'approuver la décision de la commission des lois de supprimer les articles du projet instaurant l'exception d'inconstitutionnalité.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Convergence !

M. Charles Lederman. Le Parlement est, en fait, pris dans trois pièges.

Nous venons d'en examiner deux ; le troisième est, sans doute, le plus dangeureux.

En effet, le droit positif de notre pays est soumis de plus en plus fortement à la pression du droit européen, soumis aux directives des eurocrates de Bruxelles.

Il s'agit d'une atteinte directe à la souveraineté populaire, donc à la souveraineté nationale.

Beaucoup de bruit a été fait sur la possibilité offerte au Parlement de voter des résolutions relatives aux projets d'actes communautaires. Or cette disposition, contenue dans l'article 88-4 nouveau de la Constitution, ne fait que mettre en exergue l'impuissance des représentants du peuple face au déferlement des directives ou autres actes communautaires, qui continueront; qu'il y ait ou non une résolution adoptée par le Parlement, à s'imposer au droit français.

Rappelons que, selon M. Delors lui-même, si Maastricht s'appliquait, 80 p. 100 des lois adoptées en France ne seraient que la conséquence directe des actes communautaires, dictés mot à mot par Bruxelles.

Les pièges dont j'ai parlé approfondissent le fossé qui s'est creusé entre les citoyens et les institutions de notre pays, entre les citoyens et leurs représentants, dont bien des Français pensent qu'ils ne sont pas en mesure de défendre la souveraineté nationale.

Le Gouvernement, rejoint en cela par la majorité sénatoriale, se limite donc à deux projets : celui qui concerne la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et celui qui concerne la Haute Cour de justice.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature est censée répondre à un objectif hautement politique : agir pour l'indépendance de la justice, indépendance dont doutent nombre de nos concitoyens, surtout après les très nombreuses affaires qui ont vu le jour et se sont développées ces dernières années.

Il y a deux ans, la commission de contrôle sur le fonctionnement de la justice, présidée par M. Haenel, l'un de nos rapporteurs d'aujourd'hui, a rendu public un sondage qui confirmait l'existence de cet état d'esprit : 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 de nos compatriotes estimaient que la justice ne remplit pas bien son rôle ; enfin, 82 p. 100 d'entre eux étaient tout à fait ou plutôt d'accord avec l'idée que la justice est soumise au pouvoir politique. Vous rappelez d'ailleurs ce constat dans le rapport que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur Haenel.

Cette crise de confiance de notre peuple à l'égard de la justice ne date certes pas d'aujourd'hui, comme l'attestent les crises qui l'ont secouée aux cours des vingt dernières années ; mais il est indéniable que l'amnistie des délits et des crimes politico-financiers a mis le comble à cette méfiance des gens de chez nous. Le doute des Français à l'égard de l'indépendance de la justice, la colère des magistrats viennent pour beaucoup du fait que, sous l'impulsion du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif a coupé court à l'intervention du pouvoir judiciaire.

La multiplication des affaires, avec son corollaire de pressions politiques, que ces affaires concernent des ministres en exercice ou non, des hommes politiques de droite ou proches du parti socialiste, confirme les Français dans une idée devenue pour eux une évidence : plus on est proche du pouvoir économique et politique, plus la justice est clémentement.

Les gens de chez nous n'acceptent plus que des hommes politiques échappent systématiquement à la sanction de

l'autorité judiciaire, alors qu'eux-mêmes, confrontés à des difficultés quotidiennes grandissantes, n'échappent ni à la saisie de leurs meubles, ni à l'expulsion de leur logement, ni aux conséquences d'un licenciement, serait-il abusif.

Si des magistrats s'inquiètent devant cette évolution et s'interrogent sur la possibilité d'une véritable indépendance de leur corps, sur la nécessité d'obtenir les moyens de cette indépendance, c'est parce qu'ils supportent difficilement le poids d'une hiérarchie désignée jusqu'à ce jour par le seul pouvoir politique.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature aurait pu répondre à la longue attente des professionnels de la justice. Si l'indépendance dépend pour beaucoup de l'individu lui-même, elle passe aussi nécessairement par une modification en profondeur de l'institution.

N'est-ce pas MM. Haenel et Arthuis qui, dans le rapport que j'ai déjà cité, affirment : « La nomination des conseillers et la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République alimentent également certaines incompréhensions, car elles semblent placer l'autorité judiciaire sous le contrôle du chef de l'Etat » ? Ai-je dit autre chose ?

La Constitution de 1958 pose, il est vrai, le principe de l'indépendance, en affirmant dans son article 64 : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. »

Pourtant, malgré cette déclaration de principe, la V^e République a été marquée par la reprise en main de l'autorité judiciaire par le pouvoir exécutif, reprise en main symbolisée par la domination exclusive de l'exécutif sur le Conseil supérieur de la magistrature : ainsi, le Président de la République en est le président, le garde des sceaux en est le vice-président et les neuf membres, soit la totalité, sont nommés par le seul Président de la République, de même que le secrétaire général.

Le parti communiste français maintient une attitude qui n'a pas varié depuis 1958 : réviser la Constitution, assurer l'indépendance des magistrats, en supprimant l'inacceptable tutelle du pouvoir exécutif sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Les députés communistes ont déposé, en 1990, une proposition de loi constitutionnelle marquant cette volonté. A l'occasion du présent débat, nous reprenons par voie d'amendements l'essentiel des dispositions qui y sont exposées.

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

Nous proposons de réformer en profondeur le Conseil supérieur de la magistrature, qui serait composé de dix-sept membres : huit magistrats en activité, élus pour cinq ans à la représentation proportionnelle au scrutin de liste ; huit personnalités désignées par l'Assemblée nationale et le Sénat, en dehors de leurs membres, dans le respect du pluralisme ; une personnalité désignée par le Président de la République.

Nous proposons également de couper le cordon qui lie la justice au pouvoir exécutif, en précisant que le président du Conseil supérieur sera élu en son sein par ses membres et en écartant de sa direction le garde des sceaux.

Je m'étonne que notre rapporteur, M. Haenel, écrive, à la page 84 de son rapport, en évoquant les différentes propositions de loi présentées ces dernières années, que « toutes maintiennent la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République ». Je viens, en effet, de démontrer le contraire. Il s'agit là, j'en suis certain, d'une erreur involontaire.

Hormis la question essentielle du mode de désignation des membres du Conseil, nous proposons de modifier profondément les compétences de l'institution.

Ainsi, le pouvoir de nomination des magistrats du siège serait remis au Conseil lui-même et l'obligation d'un avis conforme du Conseil serait instituée pour les nominations des magistrats du parquet. Nous estimons nécessaire, au surplus, d'étendre la compétence disciplinaire du Conseil aux magistrats du parquet.

A l'occasion de la discussion des articles, nous reviendrons en détail sur nos propositions, en développant notamment une réflexion sur le pouvoir de gestion dont devrait être doté le Conseil supérieur de la magistrature comme corollaire de son indépendance.

Je tiens également à souligner dès à présent que tout effort vers l'indépendance de la magistrature sera vain si l'on maintient la justice dans l'état de disette et de délabrement qu'elle connaît actuellement.

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Charles Lederman. Vos récentes déclarations, monsieur le garde des sceaux, sur le futur budget de votre département ne laissent rien présager de bon, notamment en matière de création d'emplois.

Le projet de loi et les modifications apportées par la majorité de la commission des lois ne répondent pas à l'attente des Français en général et des magistrats en particulier.

Nous considérons, enfin, que le remplacement par la commission du titre : « De l'indépendance de la justice » par le titre : « De la justice » augure mal des débats. Supprimer le terme « indépendance », c'est un symbole. Ce n'est pas seulement une erreur de vocabulaire.

Je n'entre pas dans le détail du texte, car il me reste à aborder la question de la Haute Cour de justice, mais le maintien du Président de la République comme président du Conseil supérieur de la magistrature et l'ajout par la commission de la vice-présidence de droit du garde des sceaux effacent ce qui aurait pu apparaître comme une avancée, à savoir le renforcement de la présence des magistrats élus.

Il faut dire encore que la majorité de droite de la commission est allée bien plus loin, en instaurant, pour l'élection des magistrats, un scrutin à double degré, le second degré s'effectuant au tirage au sort. Belle manifestation de choix et de promotion !

Décidément, le texte qui nous est proposé, aggravé encore par la majorité sénatoriale, ne répond ni aux impératifs de l'heure, ni au souhait profond du pays, ni à l'attente des magistrats, qui veulent que l'on rende à la justice l'indépendance indispensable.

Les rapports entre justice et pouvoir exécutif sont également au cœur de l'affaire du sang contaminé. Le projet de réforme de la Haute Cour de justice est né de cette affaire, de la colère et de la souffrance de dizaines de milliers d'hommes et de femmes qui sont encore tenus dans l'ignorance des véritables responsabilités et de la vérité.

La procédure actuelle de comparaison des membres du Gouvernement – ils sont les responsables de leur administration – et du premier d'entre eux, s'il y a lieu, est incontestablement bien trop longue. Elle est également source de trop de manœuvres dilatoires.

Cette procédure, qui n'a pas permis la recherche de la vérité jusqu'à ce jour, s'est retournée contre les hommes politiques. Dès le mois de juin 1992, les parlementaires communistes avaient souligné qu'il convenait de saisir très rapidement la juridiction de jugement du cas des ministres sur qui pouvait peser le poids de présomptions suffisantes. Ils soulignaient, en même temps, l'imperfection du processus constitutionnel en vigueur.

Le bureau politique du parti communiste français déclarait, le 26 octobre 1992 : « En trois années d'instruction, six semaines de procès, tout a été fait pour masquer les responsabilités des ministres et de leurs collaborateurs. »

Dès l'automne 1992, André Lajoinie rappelait qu'il était possible de modifier en quelques jours la Constitution et il soulignait que le parti communiste français était favorable à l'application d'une procédure identique pour tous. André Lajoinie déclarait notamment que « sur cette question, il fallait vider l'abcès pour que, dorénavant, les gens sachent que les ministres répondront devant les tribunaux ordinaires comme de simples citoyens ».

Ce que nos concitoyens éprouvent à l'égard de cette terrible affaire du sang contaminé, c'est le sentiment exprimé par Benjamin Constant : « Les ministres sont souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis jamais. »

Ce sentiment populaire de l'impunité des gouvernants se retrouvait déjà dans les cahiers de doléances préparant les états généraux de 1789. Ecoutez ce qu'exprimait le Tiers de Nemours : « Il y a un article généralement désiré qui paraît demandé par tout le royaume... c'est la responsabilité des ministres. »

C'est le même sentiment qu'exprime l'article 31 de la Constitution de 1793, dont nous célébrerons, le 24 juin prochain, le bicentenaire : « Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens. »

Je n'épilguerai pas sur le fonctionnement, à travers l'histoire, de la Haute Cour de justice. Je rappellerai seulement que la procédure n'a abouti qu'une seule fois au cours du XX^e siècle. C'était à l'encontre du ministre de l'intérieur Malvy, condamné en 1918 pour forfaiture en raison de son attitude jugée trop favorable aux pacifistes.

MM. Jacques Larché, président de la commission, et Michel Dreyfus-Schmidt. Et Caillaux ?

M. Charles Lederman. La procédure actuelle de mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres est très loin d'être satisfaisante – c'est le moins que l'on puisse dire. L'expérience récente l'a démontré. A l'automne, bon nombre d'hommes politiques marquaient leur préférence pour la compétence des juridictions ordinaires. Auparavant, Jacques Chirac écrivait, dans *Le Monde* du 11 mai 1990 : « Les hommes politiques s'en remettent comme tout le monde à une justice redevenue sereine et indépendante, exception faite du crime de haute trahison du Chef de l'Etat ».

Plus proche de nous, M. Balladur, invité du *Grand Jury RTL-Le Monde*, le 15 novembre dernier, déclarait : « Vouloir que toute la lumière soit faite, je souhaite la constitution de la Haute Cour et je souhaite que les trois ministres concernés puissent s'expliquer devant cette Haute Cour. Je prends cette position avec un certain scrupule parce que mieux aurait valu que la justice ordinaire se prononce, mais la Constitution ne le permet pas. Je souhaite que ce soit la dernière fois que j'aie à la prendre, c'est-à-dire que je souhaite une réforme de la Constitution pour mettre fin à ce débat dans lequel la justice rendue par la Haute Cour est nécessairement contestée et critiquée. »

Pourquoi donc M. Balladur propose-t-il aujourd'hui au Parlement une réforme qui crée une nouvelle juridiction d'exception sujette à tous les errements que lui-même dénonçait voilà quelques mois à propos de la Haute Cour ? Serait-ce le début du ballet des promesses non tenues ? C'est un ballet que nous connaissons bien !

Je citerai maintenant l'exposé des motifs d'une proposition de loi enregistrée le 3 novembre 1992 par les services de

l'Assemblée nationale : « L'opinion publique, au vu d'affaires récentes, a le sentiment que les responsables gouvernementaux ne peuvent, en pratique, faire l'objet de poursuites, les mettant ainsi à l'abri de toute sanction... Il convient, pour remédier à cette situation de rendre au pouvoir judiciaire la plénitude de ses compétences quelles que soient les responsabilités exercées par ceux qui sont mis en cause, à l'exception, bien entendu, comme le prévoit la Constitution, des atteintes à la sûreté de l'Etat. »

Qui était cosignataire, monsieur le garde des sceaux, de cette proposition de loi déposée par MM. Balladur et Hyst ? J'ai relevé le nom d'un homme qui s'appelle M. Méhaignerie. (*M. le ministre d'Etat sourit.*)

M. François Giacobbi. Ah !

M. Charles Lederman. Je me suis dit que c'était peut-être le nouveau ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice...

Je rappelle que cette proposition de loi a été enregistrée le 3 novembre 1992, donc ni dans la nuit des temps, ni à l'occasion d'une interrogation abrupte, justifiant une improvisation. La décision a été prise après réflexion et elle était motivée.

Comment interpréter ce revirement des hommes de droite aujourd'hui au pouvoir, si ce n'est en disant que les propositions d'hier n'étaient que pure démagogie, des promesses qui n'engagent, comme aime à le répéter l'un de vos amis membre du Gouvernement – j'ai nommé M. Pasqua –, que ceux à qui on les fait ? Cela se produit à nouveau, vous le constatez, à quelques mois d'intervalle.

M. Pierre Fauchon. Vous êtes expert !

M. Bernard Laurent. Orfèvre !

M. Charles Lederman. Le texte dont nous discutons aujourd'hui, reprise fidèle des dispositions élaborées par le comité consultatif pour la révision de la Constitution, tourne le dos à toute velléité de rupture avec l'idée de juridiction d'exception.

Le comité, le gouvernement de M. Bérégovoy, puis celui de M. Balladur ont tranché sur ce que M. Larché appelait en commission des lois une « difficulté de principe ». Belle et douce expression !

Ils ont tous refusé et refusent de plus belle la compétence des juridictions de droit commun pour connaître des crimes et des délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

Quelle ne fut pas notre surprise quand nous avons découvert un projet de réforme qui instaurait une juridiction d'exception dominée par les parlementaires qui, cette fois, ne pourront même pas être désignés de manière pluraliste, contrairement à ce qui existe avec la Haute Cour de justice !

Mme Hélène Luc. Ah oui, absolument !

M. Charles Lederman. Il est vrai que nos réformateurs proposent une réforme radicale. De même que le balayeur est devenu un technicien de surface, la Haute Cour de justice devient la Cour de justice de la République.

Cette Cour de justice de la République, ainsi baptisée par le Gouvernement et la majorité de la commission des lois, n'est donc qu'un artifice pour éviter le droit commun aux ministres.

Cette solution hybride n'est pas satisfaisante et les sénateurs communistes la repoussent catégoriquement.

Nous considérons que les options de la majorité sénatoriale ne font qu'accroître la confusion en la matière en instituant, au surplus, une procédure à étapes multiples, au nombre de quatre si j'ai bien compris. Ce système particulièrement complexe laissera pantois plus d'un justiciable, lorsqu'il le connaîtra, s'il est malheureusement adopté.

Les propositions des sénateurs communistes sont radicalement différentes et sont fidèles à notre attitude constante. Nous proposons de nous en tenir à une interprétation stricte de l'article 68 de la Constitution qui réserve, si l'on en fait l'exégèse, la Haute Cour de justice pour les ministres, au seul cas de complot contre la sûreté de l'Etat, aujourd'hui dénommé « atteinte contre les intérêts essentiels de la nation ».

Nous ne méconnaissions pas le risque d'un assaut judiciaire contre les ministres en exercice.

Nous estimons que la protection nécessaire des ministres, au regard de leur situation particulièrement exposée à la vindicte publique, réside dans l'instauration d'un système de filtrage efficace des plaintes déposées. Mais ce filtrage doit apporter toutes les garanties nécessaires, à savoir la pleine application de deux principes essentiels qui guident notre droit : la possibilité d'un recours et le respect du contradictoire.

Nous souhaiterions, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, que vous nous expliquiez quel problème de fond pourrait empêcher la justice d'être la même pour tous alors qu'un système de filtrage satisfaisant des plaintes aura été mis en place.

J'insiste sur ce point afin que nos compatriotes soient éclairés : c'est au niveau du filtrage que la nécessaire protection judiciaire des ministres doit être assurée. Le maintien d'une juridiction d'exception, c'est le maintien d'un privilège de juridiction, qui trahit non seulement les promesses faites mais encore les exigences légitimes exprimées par les Français.

D'une façon globale, la réforme constitutionnelle proposée est particulièrement décevante tant par ses lacunes – je veux dire les mesures essentielles nécessaires au renouveau de la démocratie, à la restitution des droits du Parlement, expression de la souveraineté populaire – que par son contenu lui-même, à savoir le maintien d'une tutelle de l'exécutif sur la magistrature et celui du privilège de juridiction au bénéfice des ministres.

Ce texte, par son parti pris pour le *statu quo* dans ces domaines, par sa complexité, voire la confusion qu'il entraîne pour ce qui concerne la Cour de justice, apparaît insatisfaisant et dangereux.

En réalité, la majorité sénatoriale essaie de s'en tirer par un pied de nez à l'opinion publique. Qu'il s'agisse, en effet, du texte proposé pour le Conseil supérieur de la magistrature ou du texte proposé pour la Cour de justice de la République – lisez le texte, mes chers collègues –, tout, ou en tout cas le principal – la composition, la procédure –, est renvoyé à une loi organique, dont on ne sait pas, au surplus, quand elle viendra en discussion.

Quand elle sera discutée – si elle est discutée dans un avenir plus ou moins lointain –, quelle sera alors la composition des deux assemblées ? Quelle sera ou quelles seront leurs majorités ? Et même si elles sont identiques quant à leur nombre, seront-elles semblables quant à l'esprit des parlementaires concernés ? Alors que vont-ils décider ?

Le champ qu'ils auront à couvrir est si vaste qu'ils pourront élaborer un texte qui n'aura plus qu'un très vague et lointain cousinage avec le contenu des articles constitutionnels adoptés. Et les « constituants » – puisque vous vous prenez, mes chers collègues, pour des « constituants » – auront une fois de plus, comme les parlementaires en période habituelle, remis la souveraineté qui devrait être la leur entre les mains du Conseil constitutionnel, qui pourra ainsi façonner un texte à son goût.

En effet, vous le savez bien – en tout cas vous n'avez pas le droit de l'ignorer –, si les articles de la réforme constitu-

tionnelle elle-même sont intangibles, la loi organique est de droit soumise à la censure du Conseil constitutionnel.

M. François Giacobbi. Très juste !

M. Charles Lederman. N'avais-je pas raison, dans ces conditions, de parler d'un pied de nez à l'opinion publique ? Il est vrai que j'aurais pu tout aussi bien parler de pirouette !

Les sénateurs communistes voteront donc contre ce projet de loi constitutionnelle. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

6

NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle que la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la commission des lois ont proposé des candidatures pour un organisme extraparlementaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame MM. Jean Faure, Bernard Hugo, André Jourdain et Raymond Bouvier membres du Conseil national de la montagne.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures dix, est reprise à vingt et une heures trente-cinq, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

7

TITRES VII, VIII, IX ET X DE LA CONSTITUTION

Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 231, 1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Taittinger.

M. Pierre-Christian Taittinger. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, il n'est pas possible de jeter un regard sur nos institutions sans évoquer le jugement de l'un de nos collègues au cours d'heures dramatiques de notre histoire : « Les constitutions ne valent que par les hommes qui sont chargés de les appliquer. »

Monsieur le ministre d'Etat, je placerai ce rappel en exergue de mon intervention.

Il est vrai, mes chers collègues, qu'il n'existe pas de construction idéale. Depuis que la démocratie, cet état d'es-

prit, a été acceptée comme le régime le plus juste et le plus mesuré, ceux qui nous ont précédés ont toujours recherché, depuis l'Antiquité, la formule sans défaut, le texte sans défaillance. En réalité, nous le savons tous, la rigueur et le sérieux de l'écriture comptent, mais seule l'application est déterminante.

Gardons-nous d'oublier, par exemple, les anciennes dispositions institutionnelles de l'ex-Union soviétique, dont chacun des chapitres évoquait l'esprit des droits de l'homme, le respect du pluralisme et le souci de la tolérance ! Qu'en était-il derrière la force des mots ?... Une réalité lointaine.

Aujourd'hui, le Gouvernement nous invite non à une réforme, mais à une révision, un acte délicat et subtil qui consiste à « chasser la paille de la fine porcelaine », selon l'expression d'un écrivain du XVI^e siècle originaire de votre région, monsieur le ministre d'Etat.

Une question a été lancée par l'un de nos rapporteurs : cette démarche était-elle urgente ? Était-elle nécessaire ? Il est quand même permis d'en douter.

Comme vous le savez, au-delà de certaines émotions médiatiques, la préoccupation des Français se situe dans d'autres domaines, angoissants pour beaucoup, devant le cheminement incertain et chaotique de la situation économique.

Je comprends parfaitement le souhait d'un Président de la République, qui, après douze ans de pratique constitutionnelle, a envie de livrer à l'opinion son jugement sur la constitution qu'il n'avait pas approuvée. Il est également possible d'admettre l'intérêt qu'aurait une étude approfondie sur différents articles qui, au cours des années, ont pu montrer leur insuffisance.

Mais il aurait peut-être été préférable, sur le plan de la méthode, monsieur le ministre d'Etat, de confier cet recherche à notre commission des lois, en lui laissant un temps suffisant pour lui permettre de nous proposer de justes rectifications.

Elle a déjà accompli, je le reconnais, en un laps de temps très court, un travail remarquable, mais elle aurait pu aussi le parachever. D'où le mérite, pour nos rapporteurs, que je salue, d'avoir essayé, dans leurs interventions, de faire sans défaire, d'avancer sans porter atteinte aux principes qui dirigent et marquent la Constitution de la V^e République.

A l'usage du temps, monsieur le ministre d'Etat, les institutions de la V^e République ont prouvé à la fois leur souplesse et leur qualité d'adaptation. Les esprits chagrins pensaient qu'elles avaient été conçues pour un homme ; nous nous sommes aperçus que ses trois successeurs les ont fort bien utilisées.

Le seul point sur lequel il n'a jamais été envisagé de s'interroger – il est vrai que c'est un mythe, c'est l'œil au centre du cyclone – c'est l'équilibre que l'on aurait pu rechercher après l'évolution constitutionnelle de 1962. Mais cela ne figure pas à notre ordre du jour. Alors participons, mes chers collègues, à cette sonate institutionnelle prévue d'abord en quatre mouvements, réduite maintenant à trois, sans oublier que, derrière ces lignes, se jouent la réalité et la solidarité d'un certain nombre de nos institutions.

Ma première observation, rapide, portera sur le titre VII, qui apparaît condamné, d'après les propos que l'on entend et qu'on lit. Le Conseil constitutionnel aura connu, jusqu'à ce jour, un destin curieux.

Après avoir été l'objet de toutes les attaques, de certaines outrances, il a trouvé sa vitesse de croisière sur la haute mer incertaine de la politique. Il a su faire face aux coups de vent, aux tempêtes, et il a fini par forcer le respect de tous. Il faut reconnaître qu'à partir du moment où ses opposants sont

montés à bord les vagues se sont apaisées. Telles sont sans doute les vertus de l'alternance !

Que son président soit élu par ses pairs, que ses membres soient dispensés de la tentation des mandats électifs, que les ordonnances lui soient soumises... pour moi, cette remise à jour ne présentait pas de réelles difficultés. Elle aurait pu être acceptée pratiquement sans grand débat. En revanche, il faut bien reconnaître que l'exception d'inconstitutionnalité méritait une réflexion approfondie. La commission a eu raison d'exprimer ses réserves, elle a eu raison de renforcer sa position initiale.

Il existe, nous le savons tous sans doute, un certain nombre de textes anciens qui ne respectent ni la lettre ni l'esprit de nos institutions. Il aurait été utile, je crois, avant de procéder à une démarche dans ce sens, de les examiner et de proposer leur rectification. Mais il fallait, avant tout, éviter le danger de la précarité, le risque du vide juridique. Un espace de liberté nouveau ne doit jamais créer un espace prévisible d'injustice.

M. François Giacobbi. Et d'anarchie !

M. Pierre-Christian Taittinger. La réforme de l'organisation judiciaire pose un problème beaucoup plus grave.

L'indépendance du juge est liée à cette lente et complexe conquête progressive, démocratique, souvent freinée, je le reconnais, par les risques d'abus qu'elle peut sécréter. L'indépendance est certes affirmée dans la Constitution de 1958, mais, aujourd'hui, elle est secouée à la fois par la méfiance, par la calomnie et par le soupçon.

Je rejoins l'analyse de notre rapporteur sur les raisons qui fondent à comprendre cette situation. Les médias ont leur part de responsabilité. En créant les « petits juges », en suscitant les fausses confidences, en enflant les rumeurs, ils ont sans doute contribué, sans le vouloir, à instaurer une situation pénible et à donner une image trouble d'une institution qui, pourtant, mérite notre respect.

Le vrai malaise de la justice, monsieur le garde des sceaux, se situe dans la faiblesse des moyens dont elle dispose et dans le peu d'égards que l'on a témoignés depuis très longtemps aux magistrats. L'année de la justice, voilà deux ans, n'a pas apporté de réponse satisfaisante. Monsieur le garde des sceaux, j'espère que vous ne l'oublierez pas lorsque vous établirez votre budget.

Mes chers collègues, la complexité réside dans la recherche d'un juste équilibre entre la pesanteur du pouvoir politique et le danger du corporatisme. Il nous faudra faire un effort pour trouver une solution qui permette de restaurer la crédibilité et l'efficacité de la justice. La composition du Conseil supérieur de la magistrature n'en est qu'un des éléments.

L'évolution que l'on nous propose est une transaction entre deux conceptions éloignées. Je suivrai personnellement la commission en espérant que la navette permettra de faire surgir d'autres dispositions, en particulier pour éviter le tirage au sort, procédure qui n'est pas satisfaisante.

M. François Giacobbi. Très bien !

M. Pierre-Christian Taittinger. Avec la section III, nous abordons la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Aux yeux de l'opinion, la révision apparaît comme une réponse à une question d'actualité. S'agit-il, en réalité, de modifier un garde-fou ? S'agit-il, au contraire, d'installer au-dessus de la tête des ministres une épée de Damoclès ? Ce qui apparaissait dans le temps, quand, jeunes étudiants en droit, nous découvrions la réalité de la Haute Cour, comme une terrible sanction face à des fautes abominables et rares, risque de se trouver banalisé et de provoquer ce goût de la

procédure extraordinairement développé chez nos compatriotes.

M. Paul Blanc. C'est vrai !

M. Pierre-Christian Taittinger. Nous sommes procéduriers depuis le XV^e siècle. Nous aimons la procédure. Ne tentons pas cette aventure, elle ne serait pas bonne pour la politique, au sens noble du terme.

Dans ce domaine, il faudra également trouver un juste milieu entre une situation qui donnait l'apparence d'une protection, peut-être même d'une compréhension trop forte du milieu politique, et le danger que représenterait pour les ministres la menace non pas d'un coup d'État permanent, mais d'une mise à disposition persistante.

L'approche de la commission paraît raisonnable : même si elle n'a pas tranché la querelle scolastique, elle a tenté de rapprocher des points de vue qui, au départ, semblaient difficiles à concilier.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous invitez à nous engager résolument sur la route de Versailles. Présentement, pendant ces deux jours, il ne s'agit que d'une première étape. J'espère qu'il y en aura d'autres, pour améliorer notre recherche, car gardons-nous toujours d'oublier que, à l'image de la nature, rien d'essentiel ne se fait brusquement. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

M. Yves Guéna. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, chaque peuple a son génie, chaque peuple a son démon. Le démon de l'Espagne est-il l'anarchie, comme on le dit ? Je l'ignore. Le démon de l'Allemagne est-il la folie de la puissance ? Disons que je ne le sais. Mais, ce que je sais, c'est que le démon de la France, c'est l'instabilité.

Sur deux siècles, chacune de nos constitutions aura duré moins de vingt ans. Et encore la statistique est-elle faussée puisque l'addition de la III^e République et de ce que nous avons déjà connu de la V^e République couvre un siècle.

Vous voyez ce qu'il reste pour chacune des dix ou onze constitutions - on ne les compte plus - que la France a connues depuis 1791 !

M. Etienne Dailly. C'est vrai !

M. Yves Guéna. Face à cela, en 1958, je m'en souviens, notre objectif et en même temps notre angoisse étaient de mettre un terme à cette instabilité et d'assurer la stabilité gouvernementale.

Le résultat est là. Il a été acquis avec la constitution qui nous régit aujourd'hui puisque, en trente-cinq ans, mes chers collègues - et le fait est sans précédent en deux siècles - un seul gouvernement a été renversé par le Parlement : c'était en octobre 1962.

Plusieurs mécanismes ont été introduits dans la Constitution pour assurer cette stabilité, et elle le fut.

Sur le bureau du Sénat ont été déposés deux projets de loi constitutionnelle. Ils l'ont été par le précédent gouvernement, comme cela a été excellemment rappelé cet après-midi par M. Dailly.

Le projet de loi n° 232, qui ne viendra pas en discussion, avait pour objet la remise en cause d'un certain nombre de ces mécanismes que j'ai évoqués brièvement tout à l'heure et qui tendaient à assurer la stabilité gouvernementale.

Tel était l'objet de ce texte. Il aurait donc eu pour effet, s'il avait été débattu et voté, d'ouvrir la porte à l'instabilité. Vous ne l'avez pas repris, monsieur le ministre d'Etat. Heureusement !

Reste donc le projet de loi n° 231, qui comprend trois réformes - il a également été préparé par le précédent gouvernement, déposé sur le bureau du Sénat, et vous le reprenez aujourd'hui. Il s'agit de la saisine par voie d'exception du Conseil constitutionnel, de la création d'une cour de justice spéciale pour juger des crimes et des délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions et de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Vous me permettrez de donner mon sentiment sur ces trois réformes, peut-être un peu plus rapidement sur la première, dont on a beaucoup parlé cet après-midi et qui n'est quasiment plus à l'ordre du jour. Je le fais à titre personnel, mais j'ai l'intuition de ne pas être tout à fait isolé. *(Sourires.)*

Premièrement, en ce qui concerne la saisine par voie d'exception du Conseil constitutionnel, nous avons déjà dit non, mes chers collègues, et nous allons confirmer ce non, selon je ne sais quelle procédure, mais peu importe. Je voudrais cependant ajouter quelques commentaires pour, si je puis dire, achever ce moribond. *(Sourires.)*

Au fond, dans cette affaire, il s'agit de savoir quelle idée nous nous faisons de la loi républicaine.

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Yves Guéna. Vous connaissez la grande tradition révolutionnaire, celle de la suprématie absolue de la loi : la loi peut tout faire, y compris condamner le roi à mort ! Mais il y a eu, depuis 1958, après la loi absolue, ce que j'appellerai la loi « contrôlée », avec possibilité de saisine très limitée d'un Conseil constitutionnel aux compétences très délimitées. Cette loi « contrôlée » - légèrement contrôlée - nous l'acceptons, car c'est l'un des mécanismes de la stabilité gouvernementale et il était nécessaire de l'instituer contre le retour au régime d'assemblée.

Puis, il y a la situation actuelle, dont je dois dire qu'elle ne me satisfait pas.

M. François Giacobbi. Nous non plus !

M. Yves Guéna. Merci, mon cher collègue !

La saisine parlementaire, vous la connaissez. Nous en avons usé, et peut-être abusé - moi-même, j'ai signé beaucoup de recours. Mais depuis que cette saisine parlementaire a été instituée, nous avons vu évoluer de façon foudroyante la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, ce dernier a considéré qu'il n'avait pas seulement pour mission de dire que la loi était conforme à la mécanique constitutionnelle, il s'est également appuyé, pour se prononcer, sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - dont on peut tirer beaucoup de choses, comme vous le savez - et sur les principes généraux du droit, notion infiniment plus extensible. Nous sommes à la limite de l'acceptable.

M. François Giacobbi. Très bien !

M. Yves Guéna. Nous sommes passés de la loi « contrôlée » à la loi « jugée ». On nous juge, mes chers collègues, et vous le savez bien ! Lorsque nous avons débattu d'une loi de quelque importance, nous nous demandons, les uns et les autres, ce que va décider le Conseil constitutionnel. Nous savons qu'il y a, non point à côté mais au-dessus de nous, un organisme juridictionnel qui a la possibilité, le pouvoir de réformer nos lois.

M. Charles de Cuttoli. Le Gouvernement des juges !

M. Yves Guéna. Dans certains cas, j'en ai été ravi comme opposant, mais un peu navré comme gaulliste.

M. Michel Moreigne. C'est cocasse !

M. Yves Guéna. Nous en sommes donc à la situation de la loi « jugée ». Et ce que l'on nous propose, c'est ce que j'appellerai - excusez-moi, le mot n'est pas excellent - la loi

« supplantée » par le juge. Je n'insiste pas puisqu'on ne maintient pas cela, Dieu soit loué ! Je dis simplement que ce n'est pas notre tradition, que ce n'est pas notre génie. Ne touchons pas au cœur du régime républicain.

Nous sommes, mes chers collègues, les successeurs des hommes de la Constituante, des hommes de l'Assemblée législative, des hommes de la Convention nationale, de ceux qui ont fondé notre nouveau droit.

Rappelez-vous la loi des 16-24 août 1790, qui, il y a quelques années encore, était visée dans les considérants de toutes les décisions du Conseil d'Etat : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. »

Et la loi du 16 fructidor an III : « Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration... »

Restons ce que nous sommes, nous parlementaires, ne laissons pas rogner notre souveraineté, qui est déjà, comme vous le savez, largement obérée par ailleurs. Que nous resterait-il bientôt ? Les groupes d'amitié ! (*Rires.*) Ne laissons pas entraîner la France vers le gouvernement des juges ni vers la civilisation des lawyers où s'empêtrent actuellement les Etats-Unis.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

Mme Hélène Luc. C'est la Constitution !

M. Yves Guéna. La Constitution de 1958, modifiée en 1962, je la défends, madame Luc !

Par ailleurs, on nous propose une Cour de justice distincte de la Haute Cour pour juger des crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Je ferai une première réflexion : deux hautes cours politiques, c'est beaucoup ; on ne va pas s'y retrouver.

M. Etienne Dailly. Il y aura la haute et la basse !

M. Yves Guéna. Deuxième réflexion : la saisine de cette juridiction va devenir banale, car essentiellement judiciaire. Dès lors, je pose la question : qui formulera des plaintes principalement contre les ministres ? Essentiellement des pétitionnaires, et la mode s'en prendra vite ; on est déjà sur ce chemin. Qui appréciera dans un premier temps ? Le procureur général près la Cour de cassation. Qui décidera de traduire les ministres en jugement ? Une commission composée de cinq hauts magistrats. Insoupçonnables, ils le sont et le seront et, pour demeurer incontestés, ils statueront en droit, alors que nous sommes dans un domaine où les notions d'opportunité et d'environnement politique se mêlent étroitement aux éléments juridiques du dossier.

Où ira-t-on, monsieur le garde des sceaux ? Je ne donne pas un an après la mise en œuvre de cette nouvelle disposition constitutionnelle pour que la moitié des ministres de ce gouvernement, ou de tout autre, se trouvent sous le coup d'une mise en examen, d'une instruction, d'une procédure de jugement.

M. Etienne Dailly. C'est fait pour !

M. Yves Guéna. Alors, pourquoi cette réforme ? Parce que la procédure de saisine de la Haute Cour ne serait pas satisfaisante. Voire...

M. Jacques Sourdille. Voire !

M. François Giacobbi. C'est tout vu !

M. Yves Guéna. S'agissant de la saisine elle-même, à ma connaissance, la procédure a fonctionné au moins deux fois : la première – excusez-moi de citer des noms – dans l'affaire Nucci et la deuxième dans l'affaire du sang contaminé.

Certes, cela s'est passé de façon dramatique. Je n'ai pas besoin de revenir sur les débats que nous avons eus ici, où

nous avons tous été tenaillés par le doute, où nous nous sommes demandé où était notre devoir. Quant à l'affaire Nucci, j'étais président de la commission d'instruction ; je me rappelle les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale ; je revois M. Nucci se levant à son banc pour se justifier : il parle, et l'ensemble de l'assemblée l'écoute dans un silence opaque, avec le sentiment d'assister à un événement historique.

Oui, c'était dramatique. Mais, mes chers collègues, c'est un drame de mettre un ministre en accusation pénale ! C'est un drame de traduire un ministre devant une juridiction qui peut le condamner pour crime ! Moi, je vous le dis : il ne faut pas banaliser cette procédure. Or c'est ce qu'on nous propose.

Il y a d'abord la saisine de la Haute Cour, ensuite l'instruction. Oui, nous avons déjà l'exemple – toujours dans l'affaire Nucci – d'une instruction qui est allée jusqu'à son terme et qui s'est déroulée sans avoir suscité aucune espèce de critique de la part de qui que ce soit.

Reste le jugement. Il est vrai – c'est le point faible – que nous n'en avons pas l'expérience. Aucun jugement n'a été prononcé à cause de l'inique loi d'amnistie, qui n'a pas permis à la Haute Cour de juger, ce qui ne nous permet pas de juger la Haute Cour.

Tenons-nous-en au système actuel ! Peut-être cela en choquera-t-il certains, mais, en ce qui me concerne, c'est par la réforme que je suis choqué.

Je dis que nous devons nous y tenir pour deux raisons.

D'une part, ce système est le fruit d'une longue évolution qui s'est amorcée au XVIII^e siècle au sein du Parlement anglais : les ministres sont devenus responsables politiquement, leur responsabilité pénale n'étant qu'exceptionnelle. Je ne prétends pas que les ministres doivent être exonérés de toute responsabilité pénale ; j'affirme simplement que cette responsabilité est et doit demeurer tout à fait exceptionnelle.

D'autre part, mes chers collègues, la vraie question est, je crois, de savoir si nous nous estimons dignes de nous juger nous-mêmes ; parlementaires et ministres appartiennent en effet à la même classe politique. Si nous répondons « non », nous avouons que nous en sommes indignes. Or je ne connais aucune assemblée qui exciperait de son indignité !

Quant à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, elle tient en trois points principaux que je vais successivement analyser et critiquer.

Tout d'abord, la composition qui nous est proposée est complètement politisée, donc détestable. Ce n'est certainement pas une telle composition du Conseil supérieur de la magistrature qui permettra d'assurer l'indépendance de la magistrature.

Actuellement, les membres de ce Conseil sont nommés par le Président de la République, qui est garant de l'indépendance de la magistrature. Fondamentalement, quel que soit celui qui occupe la fonction, cela ne me choque pas, compte tenu des limites qui sont fixées par la loi organique.

Demain, le Conseil comprendra des « personnalités » nommées, l'une, par le Président de la République, l'autre, par le président du Sénat et la troisième, par le président de l'Assemblée nationale, donc par des personnages éminemment politiques, qui procéderont, vous le savez bien, à des nominations de caractère politique. Naturellement, une fois nommées, ces personnalités deviendront « indépendantes ». Mais, enfin, nous avons assez d'expérience pour savoir comment, ainsi nommé, on se comporte : n'est pas Thomas Becket qui veut ! Je n'en connais pas beaucoup qui soient prêts à jouer *Meurtre dans la cathédrale* !

D'autres membres du Conseil supérieur de la magistrature seront des magistrats désignés par le biais d'élections.

Or, en France, des élections sont toujours politiques : il y aura des listes de droite contre des listes de gauche et, même si l'on effectue ensuite un tirage au sort – qui me paraît d'ailleurs, qu'on me permette de le dire au passage, la dernière des mascarades – vous aurez complètement politisé le corps judiciaire.

Non que je récuse les élections ! Mais, vous savez bien, les uns et les autres, que les élections corporatistes n'ont pas de noblesse ! Seule est noble l'élection au suffrage universel, direct ou indirect.

Monsieur le garde des sceaux, vous voulez dépolitiser et, en réalité, vous allez complètement politiser le Conseil supérieur de la magistrature.

Le deuxième point que je souhaite évoquer concerne le rôle qui vous est dévolu, monsieur le garde des sceaux. Vraiment, dans quel régime sommes-nous ; dans quelle République sommes-nous ; quelle conception de l'Etat avons-nous si nous interdisons au garde des sceaux, ministre de la justice, de siéger au Conseil supérieur de la magistrature ?

Nous avons déjà vu s'amorcer un tel démembrement de l'Etat. Je l'avais notamment relevé à la tribune de l'Assemblée nationale lors de la création du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui ne faisait d'ailleurs que succéder à d'autres organismes ayant le pouvoir réglementaire tout en étant en fait indépendants vis-à-vis de ceux qui détiennent la véritable souveraineté de l'Etat.

On veut créer un Conseil supérieur de la magistrature qui ne serait pas rattaché au garde des sceaux. Ce n'est pas acceptable.

Enfin, en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, celui-ci aurait désormais la capacité de choisir et de nommer les magistrats. C'est donc lui qui préparerait le travail d'avancement et qui apprécierait la valeur des magistrats, leur aptitude à remplir telle ou telle fonction, ainsi que leur mérite. Et parce que douze personnes avaient ces affaires en charge, l'indépendance de la magistrature serait mieux assurée que si tout cela se passait à la Chancellerie ? Allons donc ! Ce n'est pas parce qu'au garde des sceaux on aura substitué douze personnes, c'est-à-dire une dictature polycéphale, que l'indépendance de la magistrature sera soudain assurée !

J'ai sous les yeux un extrait des débats du Comité consultatif constitutionnel réuni au mois d'août 1958. Permettez-moi de le lire : « Un très respectable magistrat, l'un des plus grands des temps actuels, qui a une longue expérience, une haute impartialité et une haute noblesse disait un jour : "Somme toute et au bout de dix ans, rien ne valait l'arbitraire du garde des sceaux pour assurer l'indépendance de la magistrature, parce que, au moins, le garde des sceaux change de temps en temps". » Ne voyez là aucune flèche à votre égard, monsieur le garde des sceaux ! (*Sourires.*)

Le même intervenant ajoutait : « J'ai eu l'honneur, pour ma part, de rendre deux fois visite au Conseil supérieur de la magistrature. Le spectacle affligeant auquel j'ai assisté dans l'antichambre m'a, pour le reste de mes jours, converti à l'arbitraire du garde des sceaux. J'y ai vu, alignés, modestement endimanchés, vêtus de leurs gants et de leur chapeau, dix, douze, quinze, vingt magistrats venus là pour essayer d'obtenir des membres du Conseil supérieur de la magistrature les appuis nécessaires à l'avancement souhaité. »

L'auteur de ce récit n'est pas le garde des sceaux de l'époque, Michel Debré. C'est un ancien garde des sceaux de la IV^e République, M. Pierre-Henri Teitgen, qui, ayant eu l'expérience du Conseil supérieur de la magistrature tout puissant, le condamnait en ces termes implacables.

Or ce que vous nous proposez, monsieur le garde des sceaux, c'est le retour au Conseil supérieur de la magistrature

de la IV^e République et je ne sache pas que, à l'époque, les magistrats aient particulièrement brillé par un éclat exceptionnel et par leur indépendance.

On ne doit pas changer la loi fondamentale sur ce point au motif que des ministres de la justice ont, c'est vrai, outrepassé des pouvoirs qu'ils se doivent d'exercer. M. le garde des sceaux, vous représentez en effet l'Etat, et l'Etat est au-dessus de l'autorité judiciaire.

On ne doit pas non plus changer la Constitution au motif que des juges ont pu confondre – et ils ont toutes les excuses – l'indépendance avec l'esprit de fronde.

Je sais que la commission des lois a beaucoup travaillé et j'apprécie énormément les amendements qu'elle a adoptés. Monsieur Dailly, monsieur Haenel, monsieur Jolibois, vous avez fait un travail très sérieux pour essayer d'améliorer ce qui, en fait, n'était pas améliorable. Quoi que vous fassiez, si l'on vous donne un monstre, il restera un monstre ! En l'occurrence, ce texte est devenu un monstre de rédaction, et j'espère qu'il ne polluera pas notre Constitution.

On ne doit toucher à la loi fondamentale que d'une main tremblante de respect. Monsieur le ministre d'Etat, vous ne tremblez pas de respect dans cette affaire, mais vous tremblez forcément d'indécision, puisque votre main exécute ce qui a été arrêté par une autre tête. Vous êtes en train de nous soumettre ce qui a été préparé par le précédent gouvernement, par la précédente majorité, que le pays a écartée des affaires.

Monsieur le ministre d'Etat, on ne réforme pas une Constitution pour des motifs de conjoncture, pour des motifs d'opportunité, pour des motifs d'actualité, pour faire plaisir sur un point à l'opinion publique, que celle-ci ait tort ou raison. Ne nous précipitons pas ! Laissons passer un peu de temps. Monsieur le ministre d'Etat, retirez ce texte que je ne saurais voir ! (*Sourires. – Applaudissements sur les travées du RPR.*)

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

M. Jean Cluzel. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mes premiers mots, après vous avoir salués, s'adressent à M. Jacques Larché, président de la commission des lois, qui a pris l'heureuse initiative de nous faire parvenir samedi, dans nos départements, un exemplaire de l'excellent rapport rédigé par trois de nos collègues, MM. Etienne Dailly, Hubert Haenel et Charles Jolibois.

De la sorte, chacun d'entre nous a donc pu, en temps utile, prendre connaissance, avant d'y appliquer sa réflexion, d'un document impressionnant par la qualité des analyses, la justesse des opinions, le choix judicieux de l'appareil historique et de droit comparé, ainsi que par le parfait équilibre des propositions faites au Sénat.

Qu'il me soit permis d'ajouter à ces remerciements de très chaleureuses félicitations pour le travail ainsi accompli. Personne, du reste, n'en doutait : la réflexion de nos rapporteurs et de la commission des lois est à la hauteur du sujet qui fait ce soir l'objet de nos débats.

S'il est vrai, mes chers collègues, qu'une démocratie solide n'éprouve guère la nécessité de retoucher sans cesse sa loi constitutionnelle – je rejoins sur ce point l'orateur qui m'a précédé – la « révisionniste » pourrait effectivement apparaître comme une maladie française.

La France a certes connu une histoire constitutionnelle exceptionnellement riche. Les spécialistes se disputent quant au nombre exact de régimes qui se sont succédé en France. Quant au nombre de nos constitutions, il semble généralement admis que nous en avons connu quatorze, ce qui nous vaut un record mondial, mais nous ne pouvons guère nous en targuer.

Les Etats-Unis ont la même Constitution depuis 1987, même si, à ce texte d'origine, se sont ajoutés quelque vingt-six amendements.

Avec une constitution coutumière, la Grande-Bretagne évolue lentement, très lentement avec le temps.

Notre actuelle constitution a déjà fait l'objet de six réformes depuis 1958 ; mais nous savons aussi que plusieurs objets plus importants n'ont pas abouti.

Inspirations et motivations ont été diverses, certaines juridiques, d'autres politiques, comme le notait Jean Foyer, le mercredi 31 mars, au cours d'une journée que l'Académie des sciences morales et politiques a consacré à ce sujet.

Et Jean Foyer de poursuivre : « Les juristes français sont d'autant plus empressés à critiquer des lois et à en proposer la réforme qu'ils n'ont pas été associés à leur élaboration. Force est de reconnaître qu'en pareil domaine l'imagination ne leur fait point défaut. Les politiques visent des objectifs moins intellectuels. Il s'agit pour eux soit d'acquiescer un pouvoir, soit d'en empêcher ou du moins d'en limiter l'exercice par autrui. »

Il est vrai que, au cours des dernières années, les études doctrinales ont été fort nombreuses.

Jean Foyer peut encore noter que « si, dans la doctrine française de droit public, le droit administratif était jusqu'à notre époque la discipline majeure, le droit constitutionnel a conquis une place grandissante et dominante. »

Quoi qu'il en soit, la France connaît une stabilité constitutionnelle depuis près de trente-cinq ans. La sagesse l'a donc toujours emporté sur l'ardeur de ceux qui, sans cesse, auraient voulu faire subir à notre Constitution de trop importantes modifications.

Sachons du reste, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, qu'en cette matière la pratique est plus importante que le texte et que l'évolution des mœurs l'a toujours emporté sur l'évolution législative ou réglementaire !

La réforme constitutionnelle qui nous est soumise est circonscrite à deux institutions : le Conseil supérieur de la magistrature et la Haute Cour de justice. Ces deux institutions sont bien les symboles, mais aussi la traduction dans la réalité de l'indépendance des pouvoirs exigée par tout régime démocratique.

Reconnaissons d'emblée que, si aucune institution n'est parfaite, la justice française demeure respectée parce qu'elle est respectable.

Le commentaire des dispositions nouvelles proposées par le Gouvernement et judicieusement amendées par notre commission des lois ne devrait pas susciter de polémique.

Qu'il me soit simplement permis d'évoquer quelques principes de doctrine aussi bien politique que juridique.

Il convient que, « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». Et Montesquieu a écrit, dans un texte célèbre : « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. »

Dans la Constitution de 1791, les « pouvoirs » sont devenus des « fonctions de l'Etat », le pouvoir judiciaire correspondant à la fonction de juger.

Cette fonction de juger, au fil des temps, s'est scindée en deux ordres de juridiction, ayant des hiérarchies propres : l'ordre administratif, dont les juridictions sont indépendantes de l'administration, et l'ordre judiciaire, avec ses cours d'appel et ses tribunaux indépendants du pouvoir. Cette dualité, comme tient à le rappeler fortement le bâtonnier Albert Brunois, a, chez nous, valeur constitutionnelle.

La conception radicale de la séparation des pouvoirs n'a toutefois pas survécu à l'éphémère Constitution de 1791.

Mais elle habite toujours les esprits quand il s'agit de discuter de l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions, alors que la Constitution de 1958 utilise la formule de « l'autorité judiciaire ». Le Conseil d'Etat a substitué cette formule aux termes « la justice », au cours de ses séances des 27 et 28 août 1968.

En vérité, la justice est une force dérivée des pouvoirs - le législatif et l'exécutif - dont elle n'est pas le rival. Ces deux pouvoirs délèguent à cette institution la mission d'appliquer le droit aux rapports des individus entre eux, au besoin par la force à l'aide de la formule exécutoire.

Depuis la Constitution de 1958, la justice est une autorité. Le concept, confirmé par le rapport Vedel, se retrouve normalement dans le projet de loi constitutionnelle, qui a pour objet premier de renforcer l'indépendance de l'ordre judiciaire, tant il est vrai que le procès en ses trois phases solidaires - l'accusation, la défense, le jugement - requiert l'indépendance de tous les acteurs. Vous me permettrez, mes chers collègues, de faire appel à l'autorité du professeur Jacques Robert, pour qui « l'indépendance dépend non pas de l'autorité qui la procure mais de la situation qui est faite à l'individu qui est nommé ». On ne saurait mieux dire !

Pour en terminer avec les références, qu'il me soit permis d'en reprendre deux encore parce qu'elles émanent de personnages fort différents mais qui, pour despotes qu'ils furent, n'en rendirent pas moins hommage à la justice.

C'est Frédéric II qui, lors d'un épisode anecdotique concernant le moulin de Sans-Souci, se serait déclaré « charmé que sous son règne on crût à la justice ».

Quant à Robespierre, il ne craignait pas de s'écrier, dans son dernier discours à la Convention : « Peuple, souviens-toi que si, dans la République, la justice ne règne pas avec un empire absolu... la liberté n'est qu'un vain nom. » C'était le 8 thermidor an II.

M. Jacques Sourdille. Trop tard ! (*Sourires.*)

M. Jean Cluzel. Ce n'est pas sur l'un ou sur l'autre de ces personnages que nous prendrons modèle ; mais l'important, dans ces deux rappels, mes chers collègues, est de noter que l'indépendance de la justice a vraiment marqué le début de l'ère moderne, c'est-à-dire le début des démocraties.

J'en viens au Conseil supérieur de la magistrature.

Le régime de la V^e République a donné à la justice une place très caractéristique. C'est une autorité, dont l'indépendance est garantie par le Président de la République, assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Mais, s'interroge l'opinion publique, qu'en est-il réellement de l'indépendance de l'autorité judiciaire ?

Une réforme est donc souhaitée, car la justice libre est le symbole de l'état de droit. Dès l'instant où l'on commence à se demander si l'indépendance de la justice existe vraiment, c'est la preuve qu'il y a un problème.

Le pouvoir réel du Président de la République au sein du Conseil supérieur de la magistrature a été critiqué. Il est vrai que l'indépendance de cette institution est indispensable. Elle doit donc être réelle. Toutefois - on l'a dit avant moi avec beaucoup d'autorité - la réforme se doit d'éviter deux écueils : tant le corporatisme que la soumission au pouvoir politique ; ils sont aussi redoutables l'un que l'autre.

Le projet de loi, tel qu'il a été amendé par la commission des lois, réalise un heureux équilibre en évitant soigneusement l'un et l'autre danger le Président de la République resterait président du Conseil, mais ne nommerait plus tous les membres. Le Conseil supérieur de la magistrature comprendrait alors deux formations ; dans l'une et dans l'autre les magistrats seraient majoritaires. La première aurait compétence pour les magistrats du siège ; la seconde aurait compé-

tence à l'égard des magistrats du parquet, selon des modalités précisées par la commission des lois.

Quant à la Haute Cour de justice, elle est apparue en 1789. Au départ – permettez-moi de citer encore quelques auteurs célèbres – sa mission était d'empêcher la vengeance du « peuple sanguinaire ». Il faut s'en souvenir.

Elle a connu plusieurs visages, mais elle a réussi à parvenir jusqu'à nous.

La V^e République lui a toutefois retiré sa souveraineté. Elle doit en effet, selon l'article 68 de notre Constitution, juger les crimes et délits des ministres en se référant aux termes du code pénal.

Un fait surprend : cette juridiction n'a jamais jugé. En effet, la procédure s'est toujours arrêtée avant la phase finale. N'y a-t-il eu, en trente-cinq ans, aucun délit relevant de la Haute Cour de justice ? Sans doute...

Le procès du sang contaminé a cependant mis en évidence les difficultés du système actuel, difficultés connues de tous grâce aux médias et, tout particulièrement, à la télévision, en raison de la puissance des images.

La commission Vedel a eu le mérite de soulever la question de la saisine, notamment en disant qu'elle risquait « d'obéir à des considérations plus politiques que juridiques et judiciaires ». La commission signalait également que « l'institution est tellement différente des juridictions de droit commun qu'elle en devient incompréhensible pour le public ». C'est une évidence.

Là encore, l'attente de l'opinion publique est indéniable ; c'est que personne, à part les spécialistes, n'a compris les rebondissements de la procédure lancée à propos du sang contaminé. Cette incompréhension a porté préjudice aux personnalités mises en cause aussi bien qu'à la justice personnifiée par l'Etat.

Un fort courant favorable à la soumission des ministres au droit commun des juridictions ordinaires ne peut être nié.

Quant à l'ouverture de la saisine aux citoyens, elle n'est évidemment pas envisageable sans un filtrage indispensable afin d'éviter les recours abusifs, qui auraient pour inconvénient de paralyser le fonctionnement des pouvoirs publics.

Tel qu'il est, le projet de loi reprend globalement la proposition de la commission Vedel, en organisant un filtrage au niveau du procureur général près la Cour de cassation.

Là encore, la commission des lois du Sénat améliore le texte gouvernemental en proposant un amendement à l'article 11.

Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le groupe de l'Union centriste acquiesce sans réserve aux conclusions et aux amendements de la commission des lois. Cette réforme attendue sera vraiment une avancée de l'état de droit. Elle doit donc être approuvée.

Mais nous devons également tenir compte du fait que nous vivons dans une société médiatisée.

Quelle sera l'attitude des médias lorsque tel ou tel recours sera déposé avant même le filtrage du procureur général ? Certains ne risquent-ils pas de se jeter avec frénésie sur cette information comme sur une pâture ? Et chacun sait que la rumeur peut faire très mal...

A d'autres, cette réforme pourra apparaître comme une « réformette ». Mais n'avait-on pas parlé de « réformette » lors des débats qui devaient aboutir au vote de la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 ?

Je suis, quant à moi, persuadé que cette réforme connaîtra le même sort, je veux dire le même heureux sort.

Souhaitons simplement que, le moment venu, chacun, pour l'application de ce texte, s'inspire de trois principes essentiels de la démocratie républicaine : indépendance,

impartialité et responsabilité. C'est, en effet, le respect de ces principes qui a permis à notre pays de connaître trente-cinq ans de stabilité constitutionnelle. Mais le temps était venu, pour le Parlement et le Gouvernement, de parfaire l'ouvrage sur deux points précis. Si une constitution est l'expression de la culture d'une époque, elle doit aussi permettre l'adaptation des institutions au devenir de l'histoire nationale.

C'est ce qu'il revient au Sénat de faire.

Les modifications apportées au texte gouvernemental sont excellentes ; il est donc souhaitable qu'après leur adoption par le Sénat elles entraînent tout à la fois l'adhésion de l'Assemblée nationale et celle du Gouvernement lui-même. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, et du RPR ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

(M. Yves Guéna remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA vice-président

M. le président. La parole est à M. Mauroy. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Pierre Mauroy. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le Gouvernement a accepté d'engager sans tarder la révision de la Constitution. Il a repris le projet de loi déposé au Sénat par Pierre Bérégovoy, sur l'initiative du Président de la République. La Haute Assemblée a été choisie pour ouvrir le débat. Toutes ces décisions nous agréent parfaitement.

Depuis 1958, le Parlement a peu discuté de réformes constitutionnelles. Quelques-unes d'entre elles seulement ont abouti, ce qui donne un caractère exceptionnel au débat d'aujourd'hui.

Si notre constitution actuelle possède la durée, favorise la stabilité, nul ne peut ignorer cependant les défauts qui sont apparus : l'abaissement de l'autorité et du rôle du Parlement – je regrette que nous n'ayons pas à en discuter aujourd'hui – le malaise de la justice, l'exigence d'une nouvelle citoyenneté qui se fonde d'abord sur le droit de vote, mais aussi sur des formes nouvelles et modernes de recours.

Aussi, à l'heure où s'ouvre ce débat, sommes-nous dans un état d'esprit responsable, ouvert, mais exigeant. Responsable, parce que, s'agissant de la loi fondamentale de notre République, il ne saurait être question de céder aux passions et aux divisions subalternes. Ouvert, parce que nous souhaitons le succès d'une révision d'ampleur de la Constitution. Exigeant, parce que nous ne nous contenterons pas d'une réforme partielle ou tronquée.

En d'autres termes, nous sommes favorables à la réforme parce que nous sommes convaincus que la V^e République est aujourd'hui moins menacée par le changement que par l'immobilisme.

C'est cette conviction qui a guidé le Président de la République lorsqu'il a saisi de ses propositions le comité consultatif pour la révision de la Constitution. C'est cette conviction encore qui a guidé le gouvernement de Pierre Bérégovoy lorsqu'il a repris largement, dans deux projets de loi, les conclusions du comité placé sous la présidence du doyen Vedel, dont sont reconnues la compétence et l'autorité. C'est cette même conviction toujours qui guide aujourd'hui le groupe socialiste.

Trois réformes sont à l'ordre du jour dans le projet de loi constitutionnelle que nous examinons : la saisine du Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice et le Conseil supérieur de la magistrature.

De ces trois réformes, la gauche avait déjà pris l'initiative.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Pierre Mauroy. La première, lorsqu'elle a été discutée, n'a pu donner lieu à un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat. La deuxième, quand elle a été proposée, n'a pas retenu l'attention de l'opposition d'alors. La troisième, engagée partiellement, a abouti à une réforme du statut de la magistrature.

Majorité d'hier, nous revendiquons la paternité de ces trois réformes. Opposition d'aujourd'hui, nous n'allons pas, pour cette seule raison, les rejeter.

Majorité d'hier, nous présentons ces réformes comme un ensemble susceptible de faire progresser l'état de droit. Opposition d'aujourd'hui, nous n'acceptons pas qu'elles soient dissociées ni démantelées.

J'évoquerai, tout d'abord, la saisine du Conseil constitutionnel.

L'extension de la saisine du Conseil constitutionnel à tous les justiciables est une réforme importante. La majeure partie de l'opinion et des juristes, la majeure partie de la majorité comme de l'opposition s'y est déclarée tout à tour, voire en même temps, favorable.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Pierre Mauroy. Le président du Conseil constitutionnel l'a suggérée. Le président de la République l'a reprise et défendue. Le Parlement en a utilement précisé les modalités. Vous-même, monsieur le ministre d'Etat, avez voté pour à l'Assemblée nationale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Pierre Mauroy. Pourquoi, dès lors, accepter aujourd'hui qu'au détour d'un amendement voté par la commission des lois, d'ailleurs contre l'avis de M. le rapporteur, elle soit de nouveau reportée ? Comment se résoudre à ce que nul ne puisse utilement arguer de l'atteinte à ses droits fondamentaux à l'occasion d'un procès ? Pourquoi laisser perdurer des lois dont l'application révélerait les entorses aux principes constitutionnels ?

Comment, enfin, ne pas accepter de renforcer les incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel alors même qu'une telle réforme satisferait l'indispensable exigence de rigueur ?

Depuis 1991, le Conseil constitutionnel a peu à peu réussi à trouver sa place dans notre dispositif juridictionnel. Cette tradition est récente mais heureuse. Il faut la renforcer en votant la section I du projet de loi constitutionnelle.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Parfaitement !

M. Pierre Mauroy. Le deuxième volet de mon intervention concerne le Conseil supérieur de la magistrature.

Le grand courant d'opinion qui a fondé la République, de Montesquieu à Voltaire en passant par les Encyclopédistes et bien d'autres, s'est toujours battu pour la séparation des pouvoirs. Hélas ! Voltaire, Diderot et Montesquieu n'ont pas toujours été entendus par ceux-là mêmes qui, au XIX^e siècle, avaient le pouvoir. Et la gauche, que nous représentons, en a souvent été victime.

Telle est la raison pour laquelle, autant que d'autres, mais peut-être plus que d'autres, nous attachons la plus grande importance à l'indépendance de la justice.

En fait, peu à peu, la justice a acquis son indépendance.

Cette indépendance, qui reste notre combat permanent, réside aujourd'hui dans les textes. En effet, la Constitution, dont le respect est assuré sur ce point de manière sourcilieuse par le Conseil constitutionnel, affirme l'indépendance de la justice à travers l'inamovibilité des magistrats du siège.

Mais cette indépendance réside dans la pratique, mes chers collègues !

Depuis 1981, le Président de la République a toujours nommé au Conseil supérieur de la magistrature les juges placés en tête de la liste présentée par la Cour de cassation. (*Marques d'approbation sur les travées socialistes.*) Depuis 1981, le Président de la République a toujours suivi, alors même qu'il n'était pas toujours tenu de le faire, les propositions de nomination qui lui étaient adressées. (*Nouvelles marques d'approbation sur les mêmes travées.*)

Par conséquent, il ne s'agit pas, aujourd'hui, de créer les conditions d'une indépendance qui existe déjà. Il s'agit – et ce n'est pas moins essentiel – de manifester symboliquement l'importance que nous y attachons. Tel est le sens de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Jusqu'à présent, l'éventail des solutions possibles était généralement réduit à l'alternative suivante : soit l'élection des juges et le risque du corporatisme, soit la désignation par le Président de la République et le soupçon de la politisation.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Pierre Mauroy. Sans doute ne saurait-il y avoir de système parfait mais, en éliminant ces deux écueils, la solution retenue dans le projet de loi constitutionnelle de Pierre Bérégovoy réalise un équilibre.

Nul – ou presque – ne conteste la présidence du Conseil supérieur de la magistrature pour le chef de l'Etat, garant de l'indépendance de la justice. Au moment où il est souhaitable de renforcer sa fonction arbitrale, ce n'est pas nous qui remettons en cause ce qui en constitue l'une de ses expressions.

Nul, non plus, ne conteste le principe de l'élection par leurs pairs des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature, même s'il faut trouver des modalités permettant à tous les juges, à quelque niveau qu'il se situe dans la hiérarchie, de se sentir représentés dans une telle instance.

Restent tout de même des divergences, dont on ne sait d'ailleurs si elles se situent entre vous, monsieur le ministre d'Etat, et votre propre majorité ou entre le Gouvernement et l'opposition que nous représentons.

Plusieurs sénateurs socialistes. Très bien !

M. Pierre Mauroy. Certaines concernent les compétences du Conseil supérieur de la magistrature, d'autres sa composition.

Faut-il étendre les compétences consultatives du Conseil supérieur de la magistrature aux nominations des magistrats du parquet ? Le statut du parquet, que pose incidemment cette question, est un débat de fond.

Doit-on modifier fondamentalement la place et le rôle du parquet, rompre avec la tradition républicaine et rejoindre la conception anglo-saxonne ? Je ne le crois pas.

M. François Giacobbi. Moi non plus !

M. Pierre Mauroy. Je continue de considérer comme légitime, suivant ainsi la tradition républicaine, le respect de la règle hiérarchique et, partant, la différence de fonction et de statut des magistrats du siège et du parquet.

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Pierre Mauroy. Nous sommes là en présence d'un débat majeur. La réforme du code de procédure pénale l'avait amorcé voilà quelques mois. Il ne peut être traité par le biais d'un amendement relatif aux compétences du Conseil supérieur de la magistrature, car il met en cause l'ensemble du fonctionnement du système judiciaire en France.

M. Jacques Bialski. Absolument !

M. Pierre Mauroy. D'autres divergences, je l'ai dit, concernent la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

Pour notre part, nous considérons qu'il faut se garder à la fois d'une fausse réforme et d'une mauvaise réforme.

Fausse réforme, si, dans ce débat si symbolique, la Constitution continuait de réserver la vice-présidence du Conseil au garde des sceaux, donc à l'exécutif, comme le proposent la commission des lois et vous-même, monsieur le ministre d'Etat, si je vous ai bien compris.

Mauvaise réforme, si le paritarisme entre les magistrats, désormais élus, et les autres membres n'était pas respecté.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. Pierre Mauroy. La justice n'appartient pas plus aux seuls magistrats que la santé aux seuls médecins ou l'enseignement aux seuls enseignants. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*) Elle appartient à la nation tout entière, et la composition du Conseil supérieur de la magistrature doit symboliquement le montrer. (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

Tel est le sens des propositions formulées par le comité consultatif et reprises dans le projet de loi constitutionnelle. Elles devraient donner satisfaction tant aux juges qu'à l'opinion publique.

Il en est de même pour la réforme de la Haute Cour de justice. Face au drame terrible de la transfusion sanguine, nous avons vécu l'extraordinaire difficulté de dégager des responsabilités et de les juger.

Ceux qui, de bonne foi, ne souhaitent pas profiter de ce drame humain pour entretenir une vengeance politique comprennent, ou ont déjà compris, l'inadaptation de la Haute Cour actuelle.

Reconnaissons-le : la fin de la dernière législature restera une page sombre de l'histoire de notre Parlement et de notre vie politique. Les mois passés ont démontré le caractère ubuesque, hélas ! sur fond de tragédie, de la procédure en vigueur, qui n'a pas pu être appliquée. Beaucoup d'entre vous en êtes convenus avec nous. Et pourtant, quelle tragédie est celle du sang et des hémophiles contaminés !

Les ministres mis en cause ont affirmé avec force leur volonté que justice soit rendue, leur soit rendue. Mais pour que l'instruction puisse simplement s'engager, des parlementaires ont dû voter un texte de mise en accusation. Mieux, ou plutôt pire encore, ils devraient aujourd'hui l'aggraver ! On atteint le comble ! Je regrette que certains ne l'aient pas compris.

Un tel système ne satisfait ni l'honneur, ni l'équité, ni le droit. Nul ne peut honnêtement s'en satisfaire. Voilà pourquoi la réforme est indispensable.

Son objectif est clair : montrer que nul ne saurait être exonéré de ses responsabilités, sans entraver pour autant l'action gouvernementale, bien entendu.

Son principe est simple : faire sortir les parlementaires de la phase de saisine, faire entrer les magistrats dans l'instance de jugement.

La responsabilité pénale des ministres est proclamée. Ses modalités de mise en œuvre sont définies et le filtre supplémentaire envisagé par le Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, à savoir la commission de recevabilité des plaintes, nous semble utile.

La procédure d'instruction serait ainsi proche du droit commun, mais il serait tout à fait inopportun de laisser subsister, comme le propose la commission des lois, la possibilité de saisine parlementaire, qui est précisément ce dont nous ne voulons plus et qui était à l'origine de toutes nos difficultés.

L'instance de jugement serait, elle, calquée sur la composition des cours d'assises, mêlant jurés parlementaires et magistrats professionnels. Nous souhaitons, là encore, que le projet de loi constitutionnelle ne soit pas modifié, notamment parce qu'il s'agit d'assurer le déroulement d'un procès selon les règles du droit. Or les débats parlementaires qui ont eu lieu à propos de la Haute Cour de justice ne nous ont pas rassurés s'agissant de la possibilité pour les hommes politiques de respecter toujours ces règles de droit. Cette instance doit être présidée par le Premier président de la Cour de cassation.

Mes chers collègues, nous exerçons tous un mandat. Celui-ci a une contrepartie : la responsabilité. Cette responsabilité, parfois - rarement, et c'est heureux - peut être de nature pénale. Tel est le sens de la réforme que nous examinons aujourd'hui. Mais, ne l'oublions pas, elle est fort heureusement, le plus souvent, de nature politique.

Je terminerai sur la nécessité de rééquilibrer nos institutions.

Mes chers collègues, si nous aboutissons aujourd'hui, ce serait déjà beaucoup. Mais ce sera insuffisant. Il est urgent de rééquilibrer nos institutions en les replaçant systématiquement dans une perspective parlementaire.

Un autre projet de loi, inspiré, lui aussi, des conclusions du rapport Vedel, comporte, vous le savez, de nombreuses dispositions en ce sens, visant à renforcer le rôle du Parlement, notamment dans ses fonctions de contrôle.

Nous souhaitons que le Gouvernement prenne des engagements précis et que dès maintenant, ou au plus tard d'ici à la fin de l'année, s'engage le rééquilibrage de nos institutions.

L'enjeu est de taille en tout cas. En élargissant les droits du citoyen, on répond à une attente. En réformant la justice, on répond à une urgence. En rééquilibrant nos institutions, on répond à une nécessité.

Toutes ces réformes peuvent et doivent être engagées sans arrière-pensée partisane. Chacun sait la démocratie fragile. C'est pourquoi nous devons la fortifier en faisant aboutir la réforme de la Constitution.

Monsieur le garde des sceaux, nous nous félicitons de vous voir reprendre le projet de loi que nous avions nous-mêmes déposé.

Mais des ambiguïtés, que vous devez lever, subsistent encore. A vous de nous éclairer, tout en voyant bien que les excès sont le fait non pas du Gouvernement, mais de votre majorité.

Dans ces circonstances exceptionnelles, nous voulons la révision de la Constitution et nous serions prêts à voter le projet de loi s'il n'était pas trop dénaturé.

Dans ce débat en tout cas, nous restons fidèles à nous mêmes : l'opposition d'aujourd'hui continue de soutenir le projet de révision constitutionnelle de la majorité d'hier. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 est le premier dont le Sénat ait à débattre depuis la formation du nouveau gouvernement.

On peut se demander s'il méritait un tel honneur, une telle priorité, alors que l'opinion attend, de toute urgence, les mesures d'ordre économique et social susceptibles de sortir enfin notre pays des graves problèmes auxquels il est actuellement confronté.

Mais la crise que nous connaissons depuis quelques années est également d'ordre moral. De ce point de vue, il

était bon que le Gouvernement et le Parlement cherchassent ensemble sans retard à porter remède à l'une de ces questions qui, au cours des derniers mois, a le plus mécontenté, voire révolté, nos compatriotes, à savoir le mauvais fonctionnement de la justice.

C'est au plus haut niveau, celui de la Haute Cour de justice, que ce dysfonctionnement a été le plus sensible. A deux reprises, la Haute Cour a été évoquée dans des affaires graves dans lesquelles des ministres étaient impliqués.

La première, celle du Carrefour du développement, s'est terminée par le vote d'une loi d'amnistie que beaucoup ont considérée comme une honte pour l'institution parlementaire.

La seconde, celle du sang contaminé, n'a abouti, après bien des palinodies, qu'à une décision d'une commission judiciaire constatant que les faits reprochés tombaient sous le coup de la prescription.

Dans ces conditions, il était réellement urgent qu'un projet de loi constitutionnelle rende possible la révision de cette Haute Cour de justice et définisse la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Cela supposait la modification des titres IX et X de la Constitution, qui fait l'objet de la section III du projet de loi que nous examinons.

Le groupe que je représente approuve l'essentiel des dispositions contenues.

Nous nous félicitons de constater que, bien loin d'apparaître comme un règlement de comptes de la nouvelle majorité avec l'ancienne, ce projet de loi témoigne d'un véritable consensus.

La Haute Cour de justice procédait d'un dispositif si lourd qu'elle n'avait jamais pu être réunie. L'institution qui nous est proposée en vue de son remplacement aura un mode de fonctionnement plus souple – chacun s'accorde à le reconnaître.

A plusieurs reprises, les trois anciens ministres impliqués dans le drame du sang ont demandé à être jugés pour pouvoir se défendre et faire éventuellement la preuve de leur innocence. Le projet de loi que nous allons voter permettra qu'ils soient enfin jugés. Nous approuvons sur ce point les conclusions de la commission des lois et de son rapporteur M. Charles Jolibois.

Nous voterons l'amendement n° 14 visant à insérer un article additionnel après l'article 11 du projet de loi, rendant les nouvelles dispositions applicables aux faits commis avant leur entrée en vigueur et précisant que « les actes, formalités et décisions intervenus... dans le cadre de procédures devant la Haute Cour de justice... demeurent valables ». Ainsi, la décision de renvoi devant cette Haute Cour de justice deviendra automatiquement, pensons-nous, une décision de renvoi devant la nouvelle Cour et justice pourra être rendue – espérons-le – sans plus d'atermoiement ni de délais.

Une autre modification cependant suscite beaucoup moins d'enthousiasme de notre part : il s'agit de la possibilité de saisine de la Haute Cour de justice ou, plutôt, du dépôt de plainte en vue de cette saisine, généreusement accordée, par le Gouvernement, à « toute personne » et, par la commission des lois, à « toute personne physique » – c'est l'amendement n° 13.

Remarquons d'abord qu'une prérogative importante des députés et des sénateurs leur est ainsi enlevée et, en quelque sorte, distribuée à tous. Cet élargissement était certes souhaité par les associations pétitionnaires et les groupements de défense. Mais ils ne seront pas les seuls à en profiter !

Ne croyez-vous pas, monsieur le ministre d'Etat, que le filtre prévu par la création d'une commission d'instruction se révélera bientôt insuffisant et que l'on assistera à une multiplication, à une affluence de plaintes, à un véritable

engorgement des voies judiciaires en même temps qu'à un constant harcèlement des membres du Gouvernement ?

Il semble que l'on soit vraiment allé trop loin. Ainsi, la commission des lois propose que les étrangers puissent attaquer les membres du Gouvernement français, alors qu'aucune réciprocité n'est prévue. Les sénateurs non inscrits représentant les Français de l'étranger déposeront donc un sous-amendement pour éviter ce que nous considérons comme un excès.

J'ai d'abord parlé de la section III du projet de loi, car il s'agit là du point le plus attendu sur le plan politique. J'aborderai maintenant les sections I et II, qui présentent un caractère plus technique, mais certes pas moins important : la première concerne le Conseil constitutionnel, la seconde la magistrature.

La section I du projet de loi vise à modifier le titre VII de la Constitution, relatif au Conseil constitutionnel, et comporte cinq articles. Notre groupe, dans l'ensemble, est favorable aux dispositions prévues dans cette section. Il approuve entièrement les observations qui, sur ce point, ont été faites devant la commission des lois par notre excellent collègue M. Alex Türk, professeur de droit constitutionnel. M. Türk m'a d'ailleurs chargé de vous demander d'excuser son absence ce soir, mes chers collègues ; il devait s'exprimer à ma place, mais il a été rappelé d'urgence à Lille en vue de participer à une réunion organisée à la suite des incidents qui se sont produits dans cette ville.

Comme M. Etienne Dailly l'a rappelé dans son rapport, la plupart des dispositions de cette section avaient déjà été adoptées par le Sénat en 1990 ; c'était notamment le cas de l'article 1^{er}, qui prévoit l'abrogation du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution, c'est-à-dire la nomination « de droit » et « à vie » des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel. Rappelons que, le 24 juin 1990, le Sénat avait proposé cette suppression. L'Assemblée nationale l'avait d'ailleurs à son tour adoptée. Aucun fait nouveau ne semblait justifier un changement d'attitude de la part du Sénat. Or, la commission des lois en a décidé autrement : elle propose maintenant, par son amendement n° 1, l'abrogation de cet article. On peut s'en étonner. Mais nous en reparlerons au moment de la discussion de cet amendement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est totalement illogique !

M. Jacques Habert. L'article 2 du projet de loi concerne les incompatibilités et, sur ce point important, vise à modifier l'article 57 de la Constitution en rendant incompatibles les fonctions de conseiller constitutionnel avec celles non seulement de membre du Gouvernement ou du Parlement – cela paraît évident – mais aussi de membre d'autres assemblées, comme celles des collectivités territoriales.

En 1990, le Sénat avait encore été plus loin, à l'appel de la commission des lois et de son rapporteur, M. Jacques Larché : il avait voté l'incompatibilité des fonctions de membre du Conseil constitutionnel « avec l'exercice de toute fonction publique élective, de toute fonction de représentation professionnelle, ainsi qu'avec l'exercice de tout emploi public ou de toute activité professionnelle ».

Le Gouvernement, dans le projet de loi que nous examinons, ne va pas aussi loin, mais il avance exactement dans le même sens. Franchement, nous comprenons mal la décision prise finalement par la commission des lois,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Effectivement, c'est incohérent !

M. Jacques Habert. ... dont l'amendement n° 2 propose la suppression de l'article 2 du projet de loi, c'est-à-dire le maintien de la rédaction actuelle de l'article 57 de la Constitution, qui, pourtant, a été jugée quasi unanimement

comme beaucoup trop limitée dans son énumération des incompatibilités.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Jacques Habert. D'ailleurs, mes chers collègues, vous avez tous compris que M. Dailly, rapporteur, avait à cet égard d'autres idées, qu'il a exposées tout à l'heure.

Les articles 1^{er} et 2 posent des questions de principe dont le Sénat tiendra sans doute à discuter. Même si je suis d'accord avec M. Guéna pour dire qu'il ne faut toucher aux Constitutions qu'avec la plus grande prudence, je considère cependant qu'il y aurait vraisemblablement lieu de compléter par la voie organique le régime constitutionnel actuellement en vigueur. Par exemple, le Sénat avait adopté, toujours en juin 1990, une décision selon laquelle le président du Conseil constitutionnel serait non plus désigné par le Président de la République, mais élu par les membres de ce Conseil eux-mêmes.

Par ailleurs, ne conviendrait-il pas de préciser clairement la durée du mandat du président du Conseil constitutionnel qui, de toute évidence, comme l'a expliqué M. le rapporteur, ne doit être que de trois ans renouvelable, puisque la composition de ce Conseil change de façon triennale ?

Enfin, le Président de la République peut-il refuser de signer des ordonnances prises en Conseil des ministres, conformément à l'article 38 de la Constitution, alors qu'il n'existe actuellement aucun moyen de s'assurer de la constitutionnalité de ces textes ?

Telles sont quelques-unes des questions sur lesquelles la commission des lois a considérablement travaillé au cours de ces derniers mois. Il aurait été intéressant de les évoquer en séance publique et d'examiner les textes nouveaux que nous nous attendions à voir proposer à l'occasion de la discussion de ce projet de loi.

Il nous sera difficile de voter les amendements de suppression de la section I. D'ailleurs, comme l'indique le rapport écrit, ce n'est qu'à une très faible majorité que la commission des lois a entériné le rejet global de la section I du projet de loi, préconisé par notre collègue M. Charles de Cuttoli. Nous ne pourrions que nous prononcer sur ces cinq amendements et, comme M. Türk l'a déclaré en commission des lois, il nous sera difficile d'approuver ces propositions de suppression.

Enfin, la section II du projet de loi tend à modifier le titre VIII de la Constitution, relatif au fonctionnement du système judiciaire, plus particulièrement au Conseil supérieur de la magistrature.

Comme le précise le rapport de M. Haenel, la justice est une tâche fondamentale de l'Etat, mais elle doit demeurer indépendante de l'Etat, notamment vis-à-vis du pouvoir politique. C'est là l'un des fondements de toute démocratie. Nous devons assurer l'indépendance de la justice.

Or, depuis plus de vingt ans, des inquiétudes plus ou moins justifiées surgissent à cet égard. Elles concernent particulièrement le Conseil supérieur de la magistrature auquel bien des reproches ont été adressés. Le principal est que cette institution se trouve entre les mains du pouvoir politique puisque tous ses membres sont nommés par le Président de la République.

L'objet de la réforme est de mettre fin à cette obédience et donc, en quelque sorte, de dépolitiser le Conseil supérieur de la magistrature. Notre formation ne peut bien sûr qu'approuver entièrement cet objectif de dépolitisation. Pour l'atteindre, la première mesure proposée par le projet de loi est de retirer au Président de la République la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature et, par suite, son contrôle sur les propositions de nomination des magistrats du siège.

Le Gouvernement propose ensuite que les membres du Conseil supérieur de la magistrature soient au nombre de douze. Ce conseil comprendrait notamment le Président de la République et le garde des sceaux.

Bien évidemment, le maintien de l'un et de l'autre au sein du Conseil supérieur de la magistrature constitue le sujet fondamental de discussions auxquelles tous les syndicats de magistrats ont apporté leur contribution ; la majorité d'entre eux n'est d'ailleurs pas allée dans le sens choisi par le Gouvernement en les maintenant tous deux dans ce Conseil supérieur de la magistrature. Pour notre part, nous considérons comme tout à fait indispensable de le faire, et ce pour des raisons qui ont été expliquées par MM. les rapporteurs et sur lesquelles nous reviendrons.

La grande nouveauté préconisée par le Gouvernement et approuvée par la commission des lois est la présence, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, non seulement de quatre personnalités nommées, mais aussi des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En revanche, la commission des lois souhaite supprimer la cooptation d'un douzième membre par le Conseil lui-même, prévue dans le projet de loi. Elle introduit l'idée tout à fait nouvelle – c'est celle de l'un des syndicats concernés – d'un tirage au sort au sein des collègues élus. Nous reparlerons de tout cela lors de la discussion de l'amendement n° 11 de M. Haenel, qui tend à modifier dans ce sens l'article 65 de la Constitution.

Nous devons nous féliciter, dans un processus comme dans l'autre, de constater que le Gouvernement et la commission des lois du Sénat ont tenu compte des nombreuses observations faites par les professionnels et se sont toujours efforcés de privilégier le dialogue et la transparence.

La fonction du Président de la République est préservée, puisque l'amendement n° 10 reprend mot pour mot le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution, précisant qu'« il demeure garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Mais son rôle devient différent : le chef de l'Etat ne nommant plus les membres du Conseil supérieur de la magistrature, il n'a plus le pouvoir de menacer cette indépendance.

Une justice indépendante, une justice qui ne pourra plus être soupçonnée de subir des pressions politiques et, parfois, de s'y plier, tel est l'objectif principal des réformes proposées par ce projet de loi. C'est là un noble but. Il est indispensable – tous nos compatriotes le souhaitent – que notre justice soit respectée et qu'elle puisse agir avec la confiance de toute la nation. *(MM. Dailly et Millaud applaudissent.)*

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

M. Jacques Sourdille. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'avais prévu, pour ma part, de n'intervenir que sur une partie du sujet, la plus douloureuse.

Je viens d'entendre M. Pierre Mauroy. Je suis prêt à accepter tout débat ultérieur avec lui, mais je n'admets pas, je tiens à le lui dire, qu'il ait pu saisir si vite l'occasion de sérénité qui nous réunit ce soir pour prétendre que l'action de cette assemblée aurait été ubuesque, alors qu'elle n'a cherché qu'à faire émerger une vérité cachée.

Je n'admets pas que, sur ce sujet, on puisse dire, comme vous le faites, que des intentions politiques l'auraient emporté sur le souhait de sortir enfin de cette clandestinité sida...

M. Pierre Mauroy. Il ne s'agit pas de cela !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non, il ne s'agit pas de cela !

M. Jacques Sourdille. ... derrière laquelle se cachaient tant d'erreurs.

Il ne nous aura pas fallu longtemps, baissant la garde, pour entendre de nouveau ce ton arrogant...

M. Pierre Mauroy. Oh !

M. Jacques Sourdille. ... à l'égard de tous ceux qui avaient, sur ce point, d'autres positions que la vôtre, monsieur Mauroy.

Pourquoi réformer la Haute Cour ? C'est la première question à poser, car c'est bien de la Haute Cour de justice qu'il va s'agir dans mon propos, même si je dois, ce soir, replacer ce débat de révision constitutionnelle dans la pleine actualité de l'épidémie mondiale sida.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas une bonne chose !

M. Jacques Sourdille. Est-ce pour moi la dernière occasion ?

Posons une question de fond : va-t-on faire, encore une fois, le choix de la clandestinité sida ? Ce problème aurait-il été étranger à l'initiative présente ? En effet, monsieur le ministre d'Etat, je ne l'ai pas entendu évoquer une seule fois dans toute la déclaration du Gouvernement !

C'est pourtant grâce au Sénat que le débat sur les responsabilités de santé publique encourues depuis des années a pu rester ouvert. Souvenez-vous, mes chers collègues, de notre longue quête d'informations !

Certes, dans toute tragédie – surtout dans les tragédies de pouvoir – toujours s'opposent deux logiques contradictoires, où chaque protagoniste n'a pas définitivement raison. En témoignent les débats relancés au fil des siècles par les grands auteurs.

Nous ne nous élèverons pas si haut, mais gardons en mémoire que jamais aucun arrangement factuel ne lassera l'exigence têtue de la vérité et n'oublions pas que 10 000 victimes contaminées par voie sanguine – 7 000 à 8 000 transfusés et 2 000 hémophiles – disent, elles, qu'il y a lieu d'examiner la question. Allons-nous laisser évacuer le débat, mon cher rapporteur ? Je ne suis pas persuadé, en effet, que l'on mette jamais en œuvre l'amendement de la commission des lois ayant pour objet la transmission automatique des affaires précédentes.

« Responsables mais pas coupables ». Cette prétention dévastatrice a probablement une place dans ce débat, comme elle en a eu une dans la morale politique et dans l'estime civique du peuple français.

Un point reste important et justifie, précisément, que la Haute Cour, d'une façon ou d'une autre, demeure pour juger de cas aussi tragiques.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il parle de Mérieux ?

M. Jacques Bialski. Il n'a pas d'arrière-pensées !

M. Jacques Sourdille. Du ministre ou de ses conseillers, qui doit porter la responsabilité des décisions ? Comment faire avancer la vérité quand on ne sait pas qui a commandé ?

Répondre à ces questions, c'est revenir directement à la proposition de réforme de la Haute Cour qui nous est soumise.

La place du Parlement – c'est-à-dire l'avis préalable des parlementaires avant toute poursuite d'un ministre – a été critiquée par une partie de l'opinion publique dans l'affaire du sida. Mauvais juge, penserait cette opinion publique, que cette majorité parlementaire trop volontiers manieuse d'amnistie.

Sommes-nous obligés de croire cette situation et ce manque d'estime irréparables ?

Le Sénat, lui, a échappé à ce reproche. Il a su, en revanche, mesurer les obstacles mis devant les magistrats si n'était pas préalablement levée l'immunité ministérielle.

Comment nous conduire à taire ce point sous le prétexte d'une réforme ?

J'en arrive à la place des conseillers ministériels. Pourquoi reste-t-elle si méconnue ? Je vous parle d'expérience : je ne suis pas un constitutionnaliste, mais j'ai vécu les ravages causés par ce drame.

Dans cette affaire, les plus graves difficultés d'instruire auront relevé de la délégation, sans frontière explicite, du pouvoir des ministres aux conseillers des ministres. Bien entendu, les ministres couvrent par principe. De sorte qu'interdire d'examiner les ministres, mes chers collègues, aura tout simplement interdit aux juges d'examiner les conseillers. C'était fermer la boucle de la clandestinité et de l'impunité.

Tolérerons-nous de laisser diaboliser l'intervention des parlementaires élus qui, dans la tradition française, pouvait seule, pourtant, lever cette immunité ministérielle ?

La proposition de notre rapporteur de poursuivre les affaires en cours a-t-elle la moindre chance d'aboutir ?

En dépit de protestations d'ignorance, nous savons désormais, ne serait-ce que par la demande adressée à nous par la commission d'instruction, qu'il existe des preuves d'attention ministérielle précoce sur ces sujets, preuves qui ont été dévoilées mais non instruites.

Il en est ainsi de l'affaire des Antillais français qui ont cherché bien naturellement à venir se faire soigner en métropole dès 1984 et qui ont suscité une grande attention ministérielle. Il en est également ainsi des interventions multiples et incontournables du cabinet du garde des sceaux, pesant idéologiquement sur le cabinet du ministre des affaires sociales, en faveur, notamment, des pratiques transfusionnelles dans les prisons ou en milieux dangereux. Il en est ainsi, encore, de l'omniprésence des services du budget, appliquant à tous niveaux d'exécution la bonne vieille recette du blocage aveugle des dépenses médico-sociales. A peine si l'on a pu en deviner la trace, faute d'instruction !

Non, mes chers collègues, l'information n'a pas manqué dans cette affaire. Elle a été à la fois contradictoire et contredite. A cet égard, tel titre de la grande presse française a eu très tôt le mérite – dès 1983 ! – de sonner l'alarme, avec une lucidité qui contraste avec l'aveuglement de certains archontes. Mais ajouterai-je que, quelques pages plus loin, le même journal poursuivait sa rubrique échangiste et son courrier de lecteurs cherchant des « marraines » pour la sortie de prison ?

Plus éclairante encore sur ces points qui justifient la réforme est la chape de plomb qui a pesé sur l'homicide poursuivi durant les dix années suivantes.

Aujourd'hui, la plainte des victimes mérite un tribunal. Les années qui se sont écoulées depuis cette phase sensible de 1984-1985 le confirment, éclairant les erreurs du passé et l'échec français de prévention.

En effet, si les années 1984 et 1985 marquent l'évidence progressive du cheminement du danger, la clandestinité durant les neuf années suivantes stupéfie *a posteriori*. Elle inquiète sur la volonté réelle d'élaborer un vrai système de santé publique.

Dix ans après, parmi les pays médicalisés, le redoutable échec français se mesure en chiffres : 15 000 à 20 000 contaminés estimés en 1984-1985, 100 000 à 150 000 contaminés probables aujourd'hui, soit un doublement incontrôlé tous les deux ou trois ans.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous dites n'importe quoi !

M. Jacques Sourdille. Ce n'est pas dire n'importe quoi que de vous ramener sur terre !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous élevez le débat, en effet !

M. Jacques Sourdille. Oui, je l'élève au niveau des réalités et des exigences de justice et de vérité !

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Jacques Sourdille. Aujourd'hui, les données que vient de publier l'OMS montrent une extension sans frein dans des pays sous-médicalisés où le virus était absent à l'époque.

Avant-hier, sur les écrans de la télévision, le professeur Ruffié, celui qui fut « vidé » vite fait du Centre national de transfusion sanguine, mettait en lumière, à juste propos, les modalités modernes de la diffusion mondiale et l'inadaptation totale des méthodes de prévention qui, dans les pays pauvres, ne peuvent être que culturelles, à défaut d'argent.

Hier, c'était le président de l'Agence française de lutte contre le sida qui venait commenter les perspectives réservées de la vaccination à court terme et l'action relative des antiviraux.

Nous voilà loin, mes chers collègues, du slogan choisi unanimement, à l'appel de l'UNESCO, par les représentants des principales grandes religions mondiales : « Sauvons l'amour ! ».

Je viens de recevoir une étude sur les malades d'un des plus grands centres français de traitement et de dépistage. Elle montre que la clientèle des malheureux séropositifs présente effectivement, dans un domaine particulièrement sensible – le comportement sexuel – des particularités et un activisme tels que l'on ne peut pas généraliser et appliquer à la totalité de la population les interdits souhaités.

Aujourd'hui, plus de la moitié des 150 000 contaminés ignorent leur situation sérologique. Notre assemblée a appelé à la vigilance sur ce point car cette ignorance engendrera, en 1999 au plus tard, quelque 200 000 séropositifs, soit près du double des victimes de la guerre de 1939-1945.

L'arrogance des responsables, dont nous venons de voir un nouvel exemple, ne s'est pas atténuée.

M. Jacques Bialski. N'importe quoi !

M. Jacques Sourdille. Je ne me prétends ni juge ni procureur....

M. Jean-Pierre Masseret. Ah non, tiens ! Mon œil !

M. Jacques Bialski. Et sans arrière-pensées !

M. Jacques Sourdille. ... mais je n'admets pas que l'on relève aussi rapidement la tête après ce qui fut un grand scandale des années passées.

M. Pierre Mauroy. Assez ! Ça suffit !

M. Jacques Bialski. C'est lamentable !

M. Jean-Pierre Masseret. Quelle suffisance !

M. Jacques Sourdille. N'ayant, faut-il le préciser ? aucun acharnement à défendre les tribunaux d'exception – j'ai déjà donné ! – je n'apporterai mon soutien à cette proposition de réforme, monsieur le ministre d'Etat, que contre un plan global de santé publique.

Il me semble que cela devait être dit, pour pouvoir prétendre parvenir un jour, ensemble, à l'apaisement. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

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

M. Pierre Fauchon. S'il est un mérite qui ne peut être contesté à votre gouvernement, monsieur le ministre d'Etat, c'est certainement la modestie avec laquelle il a pris la succession de celui qui l'a précédé sans prétendre assimiler son avènement à une quelconque aurore – vous voudrez bien m'excuser de prendre mes références dans le vocabulaire des parlementaires du département de Loir-et-Cher. (*Sourires.*)

En témoigne l'inscription à notre ordre du jour de l'un des projets de révision de la Constitution abandonné sur le

rivage par vos prédécesseurs comme une épave, quelque peu suspecte, à mon sens.

Vous avez voulu considérer cette épave moins sous son aspect de bombe à retardement, peut-être de cheval de Troie, que comme l'expression de quelques regrets, sinon de quelques remords.

La question la moins problématique est, à nos yeux, celle de la composition et de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature. La famille centriste a demandé de longue date – notre ami André Diligent s'en souvient certainement – que l'indépendance des magistrats soit assurée par l'indépendance des membres d'un Conseil supérieur de la magistrature aux compétences élargies.

Sans vouloir ériger en pouvoir autonome la fonction judiciaire, nous estimons qu'elle doit échapper aussi bien aux soupçons de politisation qu'aux dangers du corporatisme. Il ne saurait être question, en effet – nous avons parfois été surpris de ce que nous ont dit des magistrats sur ce thème –, de placer en situation d'autogestion une fonction si essentielle à la démocratie.

Nous approuvons donc les dispositions proposées par la commission parce qu'elles nous paraissent constituer, dans cet ordre de réflexion, des progrès réels.

A ce point de mon intervention, on me permettra une incidente.

L'examen en commission des problèmes de justice a donné l'occasion de prendre conscience d'un fait généralement méconnu, encore qu'il soit d'une portée considérable : la justice administrative échappe totalement aux règles de l'ordre judiciaire.

Nous croyons, ce soir, garantir l'indépendance de la justice par l'existence d'un Conseil supérieur de la magistrature composé de la meilleure manière possible, mais nous oublions, ou faisons semblant d'oublier, qu'une grande partie du contentieux des Français est géré par les tribunaux administratifs, dont les magistrats échappent totalement à l'institution que nous sommes en train de mettre sur pied.

Les responsabilités de ces tribunaux ne cessent pourtant de s'accroître, à mesure que se développent les actions de l'Etat ou des collectivités locales, dans des conditions de singularité et d'autonomie dont il est permis de douter qu'elles soient conformes à l'idée que l'on pourrait se faire de la cohérence d'un Etat de droit moderne.

C'est une question qu'il faudra bien aborder un jour au fond, sous ses divers aspects, dont certains – je me permets de le dire – ne manqueront pas de surprendre.

Les autres sections du projet de révision constitutionnelle intéressent plus directement les citoyens puisqu'elles tendent à leur conférer des capacités nouvelles dans le domaine du contrôle de constitutionnalité et dans celui de la responsabilité pénale des ministres : avancées démocratiques séduisantes, à première vue, mais qui n'en demandent pas moins à être examinées avec discernement.

S'agissant, tout d'abord, de la faculté, pour tout un chacun, de mettre en cause la constitutionnalité d'une loi – y compris des plus anciennes – au moment où celle-ci lui est appliquée, on voit bien ce que la tentation d'excès qui habite tout pouvoir, le « Léviathan », selon la vieille formule, y trouvera de limitation ; mais on voit aussi quel moyen dilatoire se trouvera ainsi offert.

Surtout – presque tous les intervenants l'ont dit – nous sommes sensibles au fait que, grâce à la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel, dont le président Giscard d'Estaing et le garde des sceaux Jean Lecanuet furent les promoteurs – on a bien voulu rappeler quel scepticisme avait accueilli cette réforme, alors que l'on a vu ce qui en est résulté – grâce à cette saisine, dis-je, la vérification de consti-

tutionnalité *a priori* se trouve largement ouverte, y compris aux minorités. Dès lors, on ne voit pas pourquoi on devrait y ajouter un contrôle *a posteriori*.

Si j'osais, moi aussi, m'exprimer en latin, comme mon éminent collègue M. Dailly, je dirais : *Una via electa non datus est recursus ad alteram*.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. *In cauda venenum!*

M. Pierre Fauchon. Sans doute quelques malfaçons peuvent-elles échapper à cette censure, mais il est permis de penser que s'il ne se trouve pas soixante députés ou sénateurs pour déferer un texte au Conseil constitutionnel, c'est que l'éventuelle inconstitutionnalité de ce texte est admise et que la Constitution s'en trouve ainsi peu ou prou modifiée et, souhaitons-le, enrichie.

S'en tenir là, c'est éviter l'inconvénient de lois susceptibles d'être annulées, dix ou vingt ans après leur promulgation ou leur entrée en application puisque, en effet, aucun délai n'est prévu. C'est donc éviter une législation qui serait en quelque sorte précaire, « en sursis », aussi longtemps que nul ne l'aurait déferée au Conseil constitutionnel.

Ce serait une autre injustice. La stabilité de la loi n'est-elle pas l'un des caractères essentiels d'un Etat de droit ?

Observons, enfin, qu'il n'a pas été produit – en tout cas, à ma connaissance – d'exemple de textes anciens, même antérieurs à 1958, dont le caractère d'inconstitutionnalité soit assez manifeste pour constituer un scandale auquel la jurisprudence, qui a plus d'un tour dans son sac, n'aurait pas su remédier. Dès lors, cette réforme ne paraît pas revêtir un caractère d'urgence évident.

Pour ces raisons, et en dépit des très judicieuses réflexions et suggestions du rapporteur sur ce point et sur divers points connexes, notamment sur les incompatibilités, nous ne nous opposerons pas, dans un souci de cohérence, à la décision globale de rejet adoptée par la majorité de la commission en ce qui concerne la section I du projet.

S'agissant de la question de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, je comprends mal la polémique qui s'est instaurée tout à l'heure, car je ne vois pas la différence fondamentale qui peut exister entre les deux types de procédure à l'égard des faits qui ont été évoqués. Mais peut-être n'ai-je pas tout compris !

Cette question de la responsabilité pénale est sinon la plus importante, du moins la plus sensible, au regard de l'opinion publique, de celles qui sont posées par cette révision constitutionnelle.

Est-il nécessaire, est-il raisonnable d'ouvrir à « tout citoyen qui se prétend » – il n'est rien de plus facile que « de se prétendre » – « lésé par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions » la faculté de déclencher l'action publique et, du même coup, son accompagnement médiatique, tout à la fois légitime et redoutable ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Pierre Fauchon. Sans doute est-ce nécessaire, puisque telle est l'exigence du temps, exacerbée par des circonstances récentes et fâcheuses.

Il est beaucoup moins raisonnable, à nos yeux, de livrer à la multitude la considération, l'honneur, la carrière des hommes et des femmes du Gouvernement au travers d'un processus de judiciaireisation qui les soumettrait au droit commun. Celui-ci est, au demeurant, fort mal défini dans le domaine spécifique de la responsabilité politique, ignorée de nos lois et de notre jurisprudence jusqu'à ce jour.

C'est assez dire l'étendue – quasiment jusqu'à l'infini – du champ des poursuites dans le domaine des délits non intentionnels, ceux pour lesquels la négligence ou l'imprudence,

qui peuvent être d'action ou d'omission, suffisent à constituer la culpabilité.

Un ministre est-il responsable du mauvais état d'une route nationale, d'une défaillance du système de contrôle de la navigation aérienne, ou encore d'un accident de chemin de fer ? Les exemples viennent aisément à l'esprit, et on peut les multiplier à l'infini.

C'est ici le lieu de se souvenir de cet épisode de la vie de Goethe, quand celui-ci, s'étant opposé à l'exercice de la justice populaire à l'encontre d'un homme probablement coupable, conclut, d'une formule mal comprise : « Je préfère une injustice » – c'est-à-dire une non-justice – « à un désordre » – c'est-à-dire une justice sommaire.

C'est parce que nous préférons, nous aussi, de telles « injustices » à de tels « désordres » que nous approuvons les diverses mesures de sécurité adoptées par la commission, en particulier la création d'une commission des poursuites préalable à la commission d'instruction, la possibilité des recours en cassation et la prééminence laissée aux élus dans la juridiction de jugement.

J'espère – ce n'est qu'une espérance, je dois l'avouer, et non une conviction – que ces dispositions éviteront le harcèlement judiciaire auquel cette réforme pourrait ouvrir la voie.

Nous laisserons à l'expérience le soin de déterminer s'il ne faut pas aussi introduire les élus dans les deux commissions préparatoires et peut-être élaborer une définition spécifique de la responsabilité politique dans le domaine des délits non intentionnels. Je ne serais pas étonné que cela paraisse assez vite nécessaire.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons ce texte, avec le sentiment qu'il apporte des améliorations substantielles à notre Constitution dans le domaine de la justice et sans préjuger ce qui pourra être fait, le moment venu et lorsque les circonstances y seront entièrement favorables, sur d'autres thèmes non moins importants, en particulier pour réaliser, de façon modeste mais peut-être nécessaire, un meilleur équilibre des pouvoirs.

Je conclurai en rendant un hommage bien mérité aux travaux de la commission des lois. Qu'il s'agisse des très instructives auditions ou de l'examen direct des textes, l'ensemble a été conduit avec beaucoup d'attention et de compétence par les uns et les autres – rapporteurs et collaborateurs de la commission – sous la houlette diligente et sereine du président Larché. Qu'ils en soient tous remerciés. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, si je ne suis pas d'accord avec tout ce que vient de dire notre collègue M. Pierre Fauchon, je souscris cependant à ses derniers propos.

En effet, voici ouvert le chantier de la révision constitutionnelle. Cela suppose du temps, beaucoup de temps, et de la réflexion. Or, ce n'est que mercredi dernier que nous avons entendu les rapporteurs et donc pris connaissance de leurs propositions. Les membres de la commission des lois que nous sommes n'ont eu, dès lors, que peu de temps pour discuter de ce projet avec les collègues de leur groupe. Néanmoins, et c'est en cela que je rejoins notre collègue M. Fauchon, nous devons remercier M. le président Larché et les services de la commission des lois, qui ont fait en sorte que tous les membres du Sénat soient en mesure de recevoir au début du week-end le rapport de la commission. Tous ceux

d'entre nous qui en ont trouvé le temps ce week-end ont pu ainsi en prendre connaissance.

M. Etienne Dailly, rapporteur. N'oubliez pas les rapporteurs, qui y ont consacré le jeudi de l'Ascension !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'oubliais nullement les rapporteurs, mon cher collègue. J'aurai d'ailleurs l'occasion, dans mon intervention, de parler de leur rapport.

Pour l'instant, laissez-moi observer que nous sommes en première lecture : nous pouvons espérer que les débats enrichiront la réflexion des uns et des autres, aussi bien ici qu'à l'Assemblée nationale.

Nous sommes saisis d'un seul projet. Notre collègue Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, membre du comité consultatif, a exprimé la position du groupe socialiste. Il a dit combien il était dommage que nous ne soyons pas saisis des deux projets, car nombreuses sont les dispositions du second qui, sûrement, auraient pu faire l'objet d'un accord.

Nous avons, bien sûr, le droit de déposer des amendements. Nous l'avons utilisé, mais sans en abuser : nous ne voulons pas trop charger la barque, de façon qu'elle puisse arriver à bon port. Notre collègue M. Masseret, notamment, aura l'occasion de défendre un certain nombre d'amendements tirés du projet de loi n° 232, dont l'objet vise à équilibrer le plus rapidement possible les pouvoirs du Parlement et ceux de l'exécutif.

Sur le texte qui nous est soumis aujourd'hui et qui porte le n° 231, je voudrais simplement prolonger les propos de M. Mauroy par quelques réflexions.

S'agissant de la partie du projet de loi visant le Conseil constitutionnel, la mésaventure qu'a connue son rapporteur nous chagrine. Rapporteur traditionnel des projets de loi constitutionnelle – en la matière, d'ailleurs, sa haute autorité honore le Sénat tout entier – il était au départ, à juste titre, candidat pour rapporter l'ensemble du texte. Mais il n'était pas le seul. Un de nos collègues, sans doute parce qu'il a été secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature, a estimé qu'il avait compétence en la matière. Ce n'est pas sûr d'ailleurs ; peut-être, au contraire, cette qualité lui donnait-elle un préjugé !

M. Josselin de Rohan. Ce n'est pas très aimable !

M. Jacques Sourdille. C'est même méchant !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je pose simplement la question !

Un autre collègue, rapporteur à l'époque des commissions *ad hoc* en matière de saisine de la Haute Cour de justice – en l'occurrence M. Jolibois –, a estimé qu'il fallait, dans le droit-fil des travaux précédents, continuer à défendre cette juridiction politique, qui, selon lui, présenterait – nous lui laissons la responsabilité de cette formule paradoxale – un parfait équilibre entre la justice et la politique.

Quoi qu'il en soit, notre collègue M. Dailly en a été réduit à rapporter uniquement la section I du projet de loi constitutionnelle, relative à l'exception d'inconstitutionnalité. Sans doute avait-il pensé que le Sénat confirmerait en 1993 ses votes de 1990 ! J'espère que le Sénat lui donnera raison, malgré la décision de la commission de supprimer tous les articles de la section I.

Pourtant, nous étions tous d'accord, en 1990, pour que les anciens présidents de la République ne soient plus membres de droit du Conseil constitutionnel.

Pourtant, nous étions tous d'accord, en 1990, pour que les membres du Conseil constitutionnel ne puissent plus assumer d'importantes fonctions électives dans les collectivités locales.

Je vous rassure, mon cher collègue Etienne Dailly : pour notre part, notre position n'a pas changé et nous voterons,

bien entendu, les dispositions du projet de loi ayant les objets que je viens de rappeler.

Pour le reste, le thème de discussion qu'il proposait ne manquait pas non plus d'intérêt. Il s'agissait de savoir s'il fallait cette fois remonter jusqu'en 1959, alors que notre président et rapporteur M. Larché, en 1990, s'était arrêté à 1974. Je m'explique : faudrait-il admettre l'exception d'inconstitutionnalité uniquement pour les textes antérieurs à 1959 au motif que le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le Premier ministre – qui seuls pouvaient entre cette date et 1974 saisir le Conseil constitutionnel – étaient infaillibles et que, s'ils n'avaient pas saisi le Conseil constitutionnel, c'était parce qu'il n'y avait pas d'inconstitutionnalité ? Comme si la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne pouvait pas évoluer. Dans de nombreux pays, pourtant, la loi peut, à chaque instant, par voie d'exception, être déférée à une cour suprême, qui juge si elle est ou si elle n'est pas conforme à la Constitution.

Comme en 1990, nous sommes toujours favorables à l'adoption d'une telle procédure sans limitation aucune dans le temps. Mais nous continuons à être opposés au crible de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat : que toutes les juridictions françaises ont le droit, par exemple, d'interroger directement la Cour de justice de Luxembourg en vertu du traité de Rome, et ce sans aucun crible. Il n'y a donc pas de raison qu'il y ait un crible ici, alors qu'il n'y en a pas là.

Quant à M. Guéna, nous l'avons écouté avec un certain plaisir.

Certes, président de séance, il ne peut pas me répondre ; mais je ne pense pas le mettre en cause en disant qu'il a été logique avec lui-même. Il s'est avancé comme la statue du Commandeur, comme le gardien du peuple, et il a tenu les propos auxquels nous étions habitués de la part des groupes de l'UNR, de l'UDR et du RPR, à savoir : nous avons une bonne Constitution ; il ne faut pas en changer une virgule ! Cette opinion est respectable, même si elle ne tient pas compte de l'expérience.

J'ajouterai tout de même à l'adresse de M. Guéna que, si on veut respecter toute la Constitution, il faut aussi respecter son article 62, qui dispose que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics.

M. Emmanuel Hamel. Répondez, monsieur le président !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

J'en arrive au Conseil supérieur de la magistrature.

Le projet de loi est intéressant. Nous avons procédé en commission à des auditions, certes contradictoires, mais instructives. Nous avons tous été d'accord, je pense, avec l'observation de M. Larché estimant que, bien sûr, l'indépendance des magistrats est indispensable, mais qu'il faut se méfier du corporatisme et aussi éviter de susciter un contre-pouvoir.

Lorsque j'entendais – c'est pourquoi je rendais hommage à notre président de séance – le soir même des élections, M. Sarkozy, devenu depuis ministre du budget, expliquer aux téléspectateurs que les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont scandaleusement tous nommés par le Président de la République, je m'étonnais que personne ne lui réplique que c'est là la stricte application de la Constitution de 1958 !

Ce n'est tout de même pas la faute de l'actuel Président de la République s'il a été élu alors que la Constitution, dont il devenait du même coup le gardien, lui imposait de nommer tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature ! D'ailleurs, comme notre collègue Pierre Mauroy l'a rappelé, M. François Mitterrand, en ce qui le concerne, a toujours

accepté les noms qui lui étaient proposés, aussi bien pour les membres du Conseil supérieur de la magistrature que pour les magistrats à nommer. Je ne suis pas sûr que l'on puisse en dire autant de tous ses prédécesseurs...

De même, lorsque vous nous avez dit, monsieur le garde des sceaux, que vous préféreriez être le ministre du droit plutôt que le ministre des affaires, vous faisiez allusion, je pense, à de lointains prédécesseurs, que j'ai pu connaître voilà plus de seize ans, qui gardaient sous le coude des dossiers émanant de tribunaux de province ; lorsque l'on voulait les consulter sur place, on nous répondait qu'ils étaient à la Chancellerie, d'où ils ne revenaient jamais.

Vous ne faisiez sûrement pas allusion à vos prédécesseurs immédiats, grâce auxquels ont été adoptées plusieurs lois, notamment celle dont M. Haenel était le rapporteur, qui a mis en place une commission d'avancement du parquet et qui donne aujourd'hui satisfaction ; je pense aussi à une loi portant réforme du code de procédure pénale prévoyant que des instructions écrites sont données au parquet par le garde des sceaux. Ces textes sont en effet récents et ce n'est pas, je pense, des gardes des sceaux qui les ont proposés ou acceptés dont vous vouliez parler.

J'ajoute qu'il est dommage que nous n'ayons pas connaissance des projets de loi organique. Le Sénat dispose du même pouvoir constituant que l'Assemblée nationale ; mais, s'agissant des lois organiques, quand elles ne le concernent pas, c'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot.

En conséquence, si nous avions pu examiner les projets de loi organique, nous aurions pu obtenir, peut-être, sur certains points des assurances que nous n'avons pas en l'état actuel des choses. Mais nous n'en sommes qu'à la première lecture ; peut-être que d'ici à la fin de la navette, monsieur le garde des sceaux, vous aurez l'occasion de nous communiquer ces projets.

S'agissant du Conseil supérieur de la magistrature, se posent évidemment un certain nombre de problèmes.

Que le Président de la République préside, parce qu'il est le Président de la République, le Conseil supérieur de la magistrature, personne ne le conteste. On sait très bien d'ailleurs - il a tellement de tâches - qu'il n'a pas toujours le temps de le faire et le vice-président joue donc un rôle important.

Ce dernier doit-il être le garde des sceaux, comme la commission le propose et comme la Constitution le prévoit actuellement ?

Sans doute cela n'entraînerait-il pas un grand changement, en particulier pour les magistrats, qui estiment que pour que le Conseil soit indépendant il ne faut pas que le garde des sceaux en soit le vice-président, ni même qu'il en soit membre.

Vous-même, monsieur le ministre d'Etat, partagez - vous nous l'avez laissé entendre, voilà un instant - cette opinion jusqu'à ce qu'il fût proposé que des avis relatifs à la nomination des magistrats du parquet soient émis par le Conseil supérieur de la magistrature et qu'il en soit le conseil de discipline. Or, dans ce dernier cas plus que dans tout autre, le garde des sceaux ne doit certainement pas être présent puisque, proposant les sanctions, il serait à la fois juge et partie.

Les magistrats, quels qu'ils soient, sont les interlocuteurs du garde des sceaux. Vous devez donc accepter ceux qui sont désignés par le Conseil supérieur de la magistrature, mais le garde des sceaux, en tant que tel, ne doit pas en faire partie puisque l'exécutif y est déjà représenté par le Président de la République. Il n'est pas sain qu'un second membre important, très important, de l'exécutif y siège, d'autant plus, je le répète, que les magistrats seront ses interlocuteurs constants.

Le vice-président du Conseil doit-il être nommé, comme le prévoit le texte du projet de loi, par le Président de la République ? Je ne le pense pas. Je ne vois pas pourquoi le Conseil supérieur de la magistrature n'élirait pas en son sein son vice-président.

J'en arrive au rapport entre le nombre des membres magistrats et celui des membres non magistrats.

Le projet de loi prévoit une majorité de non-magistrats. La commission propose une majorité de magistrats, ce qui nous paraît une erreur. Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, nous n'avons à aucun moment demandé pour notre part une majorité de magistrats. En effet, les magistrats n'auront plus à donner un simple avis mais un avis conforme. S'il y a une majorité de magistrats, nous tombons dans le corporatisme et dans le contre-pouvoir.

Le maximum admissible pour nous est la parité entre magistrats et non-magistrats.

Ces magistrats doivent-ils être élus ou tirés au sort parmi des élus, comme nous le propose curieusement la commission, qui ne demande pas la même procédure pour les membres désignés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale ?

Les magistrats ne doivent-ils pas se voir reconnaître le droit de choisir eux-mêmes leurs représentants sans que l'on s'en remette au tirage au sort ? J'aurai l'occasion de reparler du tirage au sort dans un instant. Pour notre part, nous proposerons, suivant en cela le projet de loi, qu'ils soient élus.

La commission nous propose par ailleurs deux formations. L'une concernant les magistrats du siège, l'autre ceux du parquet. A cet égard, je dois dire que nous sommes favorables à ce que le Conseil supérieur de la magistrature ait compétence pour donner des avis sur la carrière et les sanctions des membres du parquet.

Toutefois, deux formations ne conviennent pas exactement. Il faut que le Conseil supérieur de la magistrature soit composé de représentants non magistrats et de magistrats du siège et que, exclusivement lorsqu'il s'agit d'examiner les questions intéressant des magistrats du parquet - et seulement dans ce cas-là - les membres magistrats du siège soient remplacés par des membres du parquet. Autrement dit, si l'on veut donner au Conseil supérieur de la magistrature le droit de pouvoir être saisi par n'importe quel magistrat de n'importe quel problème ou le droit d'envoyer des membres du Conseil supérieur dans les juridictions pour voir ce qui s'y passe, eh bien, à ce moment-là, on les donne au Conseil supérieur de la magistrature proprement dit, c'est-à-dire aux membres non-magistrats et aux membres magistrats du siège, mais pas aux membres magistrats du parquet.

J'en arrive aux membres non magistrats.

Il y a le Président de la République, tout le monde en est d'accord.

Si vous nous suivez, il n'y a plus le garde des sceaux, pas même, comme on l'a dit, sur un strapontin. Certains membres de la commission ont fait remarquer que, même s'il était présent, simplement pour « assister », comme le propose le projet, il n'aurait pas son mot à dire et que cela ne serait pas digne de son statut. Je crois cet argument convaincant. Le garde des sceaux attend donc, avec sérénité, que le Conseil supérieur de la magistrature désigne les magistrats du siège, avec qui il aura à s'entretenir des problèmes de la justice, et les membres du Parquet auxquels il pourra donner des instructions écrites de poursuivre.

Il y a le représentant du Conseil d'Etat, tout le monde en est d'accord.

Le projet propose qu'il y ait un membre désigné par le président du Conseil constitutionnel. A titre personnel, je ne vois pas très bien ce que ce dernier vient faire là et pour-

quoi on donnerait ainsi au Conseil constitutionnel un nouveau rôle inattendu.

Enfin, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale désigneraient un membre chacun. On retrouve là un système souvent utilisé.

Se pose alors un problème, classique également, et que l'on retrouvera à propos de la Haute Cour de justice : si le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale appartiennent à la même famille politique, ils seront inévitablement soupçonnés d'avoir choisi des personnes ayant la même philosophie qu'eux. Nous pensons qu'il serait préférable - c'est difficile à écrire, mais cela permettrait un équilibre - de reconnaître à l'opposition, à la minorité - certes, il n'y a pas de définition constitutionnelle de l'opposition, encore que, tout le monde le sait, dans une démocratie, Dieu merci, il en existe toujours une ! - par exemple par le biais des présidents des groupes minoritaires les plus nombreux des deux assemblées, le droit de désigner des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Nous aurions alors, au total, six membres non magistrats et six magistrats, soit la parité.

Telles sont les suggestions que nous formulons.

J'en arrive à la Haute Cour.

La commission a suivi M. Jolibois, qui, dans son rapport, fait l'éloge de la « justice politique » : selon lui, ces deux mots ne jurent pas d'être accolés. Il explique même qu'au cours de l'histoire les juridictions politiques ont été parfois « plus modérées que bien des juridictions de droit commun ».

Il dit cela dans cette maison ! Pourtant, si l'on prend l'exemple du brave des braves, le maréchal Ney, condamné à mort ici même, on a la preuve du contraire !

Lorsque nous avons prêté serment, nous, parlementaires, nous sommes, nous dit-on, des juges aussi convenables que les autres.

M. Etienne Dailly. Certes !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je dois dire, avec modestie, que je l'espère !

Pourtant, si c'était vrai, les membres de la Haute Cour de justice, pour désigner leur président, devraient, dans leur vote, non pas respecter une discipline de groupe, c'est évident, mais rechercher le meilleur d'entre eux, sans tenir compte de son « bord », ni du groupe auquel il appartient.

Or, force est de constater que chacun considère que le meilleur, le plus digne, c'est celui qui est présenté par son groupe, à tel point - on l'a vu il n'y a pas longtemps - que le nombre de voix obtenues par chacun ne varie pas d'un pouce en trois tours de scrutin. Les hommes sont ainsi faits !

Monsieur le garde des sceaux, vous aviez bien raison de le dire tout à l'heure : si un parlementaire préside la Cour de justice, l'opinion dira que c'est un « président de droite » ou un « président de gauche ». Eh oui, c'est ainsi ! C'est précisément la raison pour laquelle il faut instaurer un équilibre parmi les représentants des assemblées, il doit y en avoir, tant à la Haute Cour que dans une « cour de justice de la République ». A moins qu'il ne faille pas d'une telle juridiction ! Je pose la question.

En vérité, il n'y peut exister d'équilibre si l'on s'en tient à la proportionnelle, dans la mesure où, le Sénat étant, par définition et de par son mode de scrutin, toujours à majorité de droite, un avantage est toujours donné à cette famille politique par rapport à l'autre. Un problème se pose donc auquel nous vous demandons de réfléchir. Il est vrai que nous n'avons jamais vécu l'expérience d'une réunion de la Haute Cour !

La faute en serait, a dit M. Guéna, à « l'inique loi d'amnistie ». J'aurais aimé qu'il précisât qu'est en cause la loi d'amnistie de 1988 et non celle de 1990 !

Selon vous, monsieur le garde des sceaux, les parlementaires jurés à la Cour de justice pourraient être tirés au sort. Si j'ai bien compris, une partie d'entre eux serait nommée, l'autre tirée au sort. Est-ce bien exact, monsieur le garde des sceaux ? (*M. le ministre d'Etat fait un signe d'assentiment.*) Voilà beaucoup de tirages au sort ! Lorsqu'ils ont une hésitation, je ne pense pas qu'il soit de bonne politique, pour des parlementaires, de jouer à pile ou face ! Pourquoi tirer au sort les parlementaires, d'autant plus qu'il arrive que le résultat des élections, compte tenu de l'amplification du scrutin majoritaire, soit tel que le tirage au sort risquerait, le calcul des probabilités étant ce qu'il est, d'avantager sérieusement les uns par rapport aux autres ? Ce n'est peut-être pas la solution rêvée. Il en existe d'autres pour atteindre l'équilibre - par exemple faire appel aux notions d'opposition, de minorité - solutions dont j'ai parlé tout à l'heure.

S'agissant de la récusation, l'idée est effectivement bonne. Il serait souhaitable que la défense puisse récuser, par exemple, tel ou tel de nos collègues qu'aurait élu l'une ou l'autre assemblée et qui serait, à tort bien sûr, soupçonné de poursuivre une idée fixe de vengeance... Après tout, dans toutes les juridictions criminelles, cette procédure est appliquée.

Peut-être pourrait-on aussi retenir la formule du projet de loi selon laquelle les représentants nommés par les assemblées devraient l'être « dans des conditions garantissant l'impartialité de la Cour ». Cela traduit le même souci que celui que j'ai exprimé tout à l'heure, à savoir la représentation, à parts égales, des deux grandes familles politiques de ce pays.

Tout le monde est d'accord pour qu'il y ait un « crible », des poursuites. Mais un problème intéressant n'a pas été suffisamment abordé : celui de la responsabilité pénale des ministres qui doit être retenue.

La Constitution actuelle, beaucoup l'ont prétendu, ne rejoint pas forcément la jurisprudence de la cour d'appel de Paris, d'abord, de la Cour de cassation ensuite. Il a été indiqué qu'il manquerait deux virgules dans l'article 67 de la Constitution. C'est un fait qu'il n'y en a pas. Il semble bien que la responsabilité pénale des ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que celle de leurs complices, n'aurait dû, aux termes mêmes de la Constitution, pouvoir être retenue devant la Haute Cour que dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat. C'est là une thèse extrêmement solide, que nous avons eu l'occasion de défendre et d'exposer à cette tribune, en soulignant que, dans les cas dont nous étions saisis, la Haute Cour de justice n'était pas compétente et qu'à tout le moins elle ne l'était pas exclusivement.

Toujours est-il que la Haute Cour ne se réunissait finalement jamais, et les tribunaux de droit commun se déclarant incompétents, l'opinion s'est émue :

Tout à l'heure, l'un de nos collègues n'a pas élevé le débat en partant d'un cas particulier pour en déduire la circonstance où devrait être saisie la Cour de justice. Il est même parti du problème dramatique des hémophiles pour en arriver à l'évolution catastrophique du sida dans le monde. Certes, des mesures doivent être prises, nous en sommes tous conscients, et il a raison d'attirer souvent notre attention sur ce point. Mais ne mélangeons pas tout ! Le problème général du sida à travers le monde est distinct du problème particulier des hémophiles !

Notre collègue M. Fauchon, lui, nous précise qu'il ne faudrait pas que l'on puisse poursuivre un ministre parce qu'un pont s'est écroulé ou parce qu'un train a déraillé. Par conséquent, nous devrions être d'accord, afin que l'exécutif ne soit pas paralysé, pour distinguer les cas dans lesquels

seule la responsabilité politique doit jouer de ceux dans lesquels doit être mise en cause une responsabilité pénale. Quels sont ces cas ? Sur ce point, M. Jolibois n'a pas été extrêmement clair.

Il faut, nous a-t-il dit, une commission juridictionnelle des poursuites. Agira-t-elle suivant le principe d'opportunité ou suivant le principe de légalité ? En l'entendant tout à l'heure, on avait le sentiment qu'il s'arrêterait au principe de légalité. Si tel n'est pas le cas, il est évident que l'opinion publique soupçonnera que l'on poursuit les uns et non pas les autres. Dans la mesure où l'on est tous d'accord pour exclure les constitutions de partie civile, la contrepartie, c'est bien le principe de légalité !

Pourtant, il est écrit dans le rapport de la commission des lois, à la page 136 : « Il faut, en effet, qu'à ce stade puissent être écartées non seulement les plaintes manifestement irrecevables ou infondées » – c'est ce qui est proposé dans le projet de loi – « mais aussi les plaintes injustifiées ou insuffisamment justifiées, c'est-à-dire celles qui ne seraient motivées que par des considérations politiciennes et celles qui visent des faits qui ne seraient pas suffisamment graves et sérieux pour mériter la saisine de la Cour de justice. » Lesquelles, suivant quels critères ?

A mon sens, si l'on va du général au particulier, et non pas du particulier au général, on doit arriver à la conclusion que doivent être poursuivis les délits et les crimes constitués par des actes accomplis personnellement et intentionnellement par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, et seulement ceux-là. Voilà un critère objectif. Les autres crimes et délits relèvent de la responsabilité politique. Mais personne n'a évoqué ce critère ni un autre.

Il est vrai que, même si vous avez prévu un crible avec des hauts magistrats, qui, dès lors que délits ou crimes seront caractérisés, devront obligatoirement engager des poursuites, vous risquez d'en avoir effectivement, y compris pour des cas non graves ou relevant en réalité de la responsabilité politique.

Si, au contraire, vous laissez à ces magistrats, si hauts soient-ils, l'opportunité des poursuites, vous débouchez sur l'arbitraire.

Nous devons parvenir à résoudre le problème d'une manière responsable. Aujourd'hui, ce sont les uns qui gouvernent ; demain, ce seront les autres. Peu importe, c'est le Gouvernement de la France qui est en cause et nous voulons tous, d'une part, qu'il puisse gouverner et, d'autre part, que les membres du Gouvernement qui commettraient personnellement et intentionnellement des délits ou des crimes, mais ceux-là seulement, soient poursuivis.

La question se pose alors de savoir si le projet ou la commission prévoient un crible sérieux, des critères sérieux, et avec quels magistrats.

Des membres de la Cour de cassation siègent à la commission d'instruction. Vous nous proposez que la Cour soit présidée par le Premier président de la Cour de cassation, assisté de deux membres de la même Cour. Des membres de cette Cour pourraient être membres aussi d'une commission juridictionnelle des poursuites – même si le rapporteur ne le précise pas. Or nous sommes tous d'accord sur le fait que, pour être conformes au droit moderne, les condamnations, y compris, éventuellement, celle du Président de la République, puissent faire l'objet de recours.

Devant quelle juridiction pourrait-on exercer un recours à l'encontre de la décision d'une Haute Cour ou d'une « cour de justice de la République », sinon devant la Cour de cassation ?

Or quelles seraient ses chances de succès et comment accepter un recours en cassation contre une décision rendue par une juridiction présidée par le Premier président de la

Cour de cassation, la poursuite ayant été décidée par le procureur général de la Cour de cassation, entouré de membres de la Cour de cassation ? Le procès ne sera évidemment pas équitable !

On peut aussi envisager le renvoi devant les juridictions de droit commun, après s'être assuré de la qualité du crible, et après avoir défini précisément les critères objectifs de renvoi et de non-renvoi. Pour la commission juridictionnelle des poursuites, qui pourrait se confondre avec la commission d'instruction, il serait alors gênant de retenir des magistrats du siège de la cour de Paris, comme nous l'a suggéré le procureur général près la Cour de cassation. Car, dans la plupart des cas, ce sont les juridictions de jugement de la cour de Paris qui seraient compétent.

L'autre solution consisterait à les composer de magistrats du siège des cours d'appel et à faire nommer ceux-ci par le Conseil supérieur de la magistrature, celui-là même qui donnera désormais de l'avancement aux magistrats du siège. Il s'agit d'une nouvelle suggestion que nous formulons.

Nous pensons aussi que, comme les députés, les membres du Gouvernement doivent bénéficier de l'immunité des écrits et de la parole, qui leur est reconnue aujourd'hui en fait depuis que la Cour de cassation a refusé pour l'un deux la compétence des juridictions de droit commun en matière de diffamation. Avec une réserve : l'immunité n'est pas justifiée si l'Excellence est en campagne électorale, comme candidat ou non.

Je vous livre ces réflexions, qui vont beaucoup plus loin que le projet de loi dont nous sommes actuellement saisis, mais auxquelles nous vous demandons de réfléchir. La navette est faite pour permettre le mûrissement de la réflexion et l'amélioration des textes en élaboration.

En outre, la compétence des juridictions de droit commun représente un autre avantage : elles traitent différemment les délits et les crimes.

Or ce qui nous est proposé, c'est que les crimes et les délits soient jugés par une seule juridiction. Selon le droit commun, les délits peuvent faire l'objet de deux voies de recours : l'appel puis la cassation ; pour les crimes, il existe un double degré d'instruction, suivi du recours en cassation. Pourquoi transgresser ces règles traditionnelles simples, conformes aux principes de notre droit ? La convention européenne serait parfaitement respectée, même si, tout à l'heure, notre collègue M. Dailly nous disait que la cour d'assises n'était peut-être pas conforme à cette convention parce qu'elle ignore le double degré de juridiction.

Il a également été indiqué par M. Jolibois que, dans la mesure où la condamnation a été prononcée par la juridiction la plus haute, la convention européenne permet qu'aucun recours ne soit prévu. Mais quelle est en France la juridiction la plus haute ? La Haute Cour de justice ou la Cour de cassation ? Comme cela peut se discuter, il est préférable de reconnaître la possibilité, dans tous les cas, du pourvoi en cassation.

En revanche, en ce qui concerne la Haute Cour de justice, un problème évoqué en d'autres temps par M. Dailly reste en suspens : il n'existe pas de définition de la haute trahison.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Effectivement !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Si nous essayions de la définir, nous ne pourrions nous mettre d'accord. Quant aux peines applicables, elles ne sont pas davantage déterminées. C'est gênant. Mais la matière est tellement délicate que nous ne proposons pas ici de modification.

Toutefois, pourquoi ne pas conserver à la Haute Cour de justice – elle n'a vraiment que peu de chance d'être réunie – sa compétence en ce qui concerne les membres du Gouvernement et leurs complices dans les cas de crimes d'atteinte

aux intérêts fondamentaux de la nation ? Je parle uniquement des crimes, et pas des délits. En effet, il n'y a pas de raison que la Haute Cour ne continue pas de juger les crimes les plus graves. Vous l'avez compris, le recours aux juridictions de droit commun nous permettrait, outre les avantages signalés, de ne pas avoir deux cours : la Haute Cour...

M. Etienne Dailly. Et la basse !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... et la cour de justice que vous proposez d'appeler « de la République »... pour éviter qu'elle ne soit immédiatement qualifiée de « basse ». Car il ne faut pas se faire d'illusion, c'est bien ainsi qu'elle sera baptisée si le Parlement en décide la création, et ce n'est pas souhaitable.

Sur les autres dispositions du projet de loi, pour ma part, je ne présenterai que deux amendements.

Le premier concerne une mesure que personne n'a proposée : ni le comité consultatif pour la révision de la Constitution, ni le Gouvernement, ni la commission. Il tend à préciser que les ordonnances ne continuent de s'appliquer que si le projet de loi de ratification est votée par le Parlement dans le délai fixé par la loi d'habilitation.

Je sais bien que le Gouvernement paraît avoir renoncé à demander au Parlement l'autorisation de gouverner par ordonnances. Toutefois, cette procédure a été utilisée entre 1986 et 1988. Aux termes de l'article 38 de la Constitution, pour que les ordonnances continuent à s'appliquer, il suffit que le projet de loi de ratification ait été déposé devant le Parlement. Comme le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, il peut dépendre de lui que ce texte ne vienne jamais en discussion. Ce n'est pas acceptable. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé cet amendement.

Le second amendement a trait à une disposition que je vous proposerai non pas parce que personne ne la suggère, mais, au contraire, parce que tout le monde y est favorable. Il s'agit de procéder à un « toilettage » de la Constitution. En effet, tous les articles qui traitent d'une « Communauté » qui n'existe plus sont devenus obsolètes. Est-il utile d'attendre que le Gouvernement veuille bien nous saisir de l'autre projet de loi de réforme institutionnelle pour effectuer cette modification ? Tel n'est pas notre sentiment. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Rohan. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

M. Josselin de Rohan. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, faut-il ne toucher aux lois que d'une main tremblante ? Faut-il, dans ces conditions, amender une constitution qui, depuis trente-cinq ans, a prouvé ses vertus et sa solidité, ainsi que ses capacités d'adaptation ? En effet, celui qui présente la réforme et qui l'a voulue a été l'un des principaux détracteurs de notre Constitution ; il ne l'a pas votée. Faut-il pour autant nous interdire de revoir notre texte constitutionnel ? L'état de notre société, l'évolution des mœurs et nos pratiques politiques ne nous conduisent-ils pas, au contraire, à procéder à certains changements qui rendront notre Constitution plus crédible, plus efficace et peut-être plus juste dans certains domaines ?

Ces questions, nous nous les posons tous. Elles ont déjà fait l'objet de très nombreux commentaires, non seulement au sein des cercles qui font profession d'étudier les problèmes constitutionnels, mais également dans toutes les formations politiques, dans la presse et dans l'opinion.

Certes, les idéologues et les faiseurs de systèmes aiment élaborer des constitutions idéales. Rousseau en avait même prévu une pour la Corse ! On ne compte pas le nombre de théories et de projets qui font la joie des étudiants en droit. Les constitutions élaborées par tous ces constitutionnalistes

sont d'autant plus parfaites qu'elles n'ont jamais été appliquées et ne le seront jamais.

Notre Constitution, elle, a bien des qualités. Elle a résisté à de nombreux ébranlements, à beaucoup de secousses. Elle a permis la stabilité et l'équilibre des pouvoirs que les constitutions précédentes n'avaient pas assurés.

Pour autant, la Constitution de 1958 est-elle gravée dans le marbre au point qu'il serait sacrilège d'y toucher ? Telle n'était pas l'opinion du fondateur de la V^e République, le général de Gaulle. Citant le sage Solon, il répondait à ceux qui l'interrogeaient sur la meilleure des constitutions : « Dis-moi pour quel temps et pour quel pays. »

Quatre années seulement après l'adoption de la Constitution intervenait la réforme fondamentale de 1962, qui instituait l'élection du Président de la République au suffrage universel.

En 1969, le général de Gaulle proposait au pays une réforme essentielle. Il n'hésitait pas à bouleverser les textes quand il estimait qu'il s'agissait de l'intérêt national, même s'il n'était pas suivi par le peuple.

C'est la raison pour laquelle, lorsque j'entends M. Dreyfus-Schmidt, je ne dirai pas nous donner une leçon de gaullisme, mais affirmer que, pour rester gaulliste, il faut se situer, dans une certaine ligne, je le remercie de ses appréciations ; il fait des progrès dans notre direction. Mais il n'est pas tout à fait convaincant. (*M. Dreyfus-Schmidt sourit.*)

Les réformes qui nous sont présentées aujourd'hui, même si elles sont très importantes, restent tout de même d'une portée limitée. Elles résultent, mes chers collègues, d'un engagement pris par l'actuelle majorité devant le corps électoral ; elles procèdent d'une volonté du suffrage universel. En effet, les dernières élections législatives ont sanctionné la majorité politique qui se trouvait au pouvoir, non seulement parce qu'elle n'avait pas fait ses preuves dans le domaine économique et qu'elle avait provoqué une crise financière sans précédent, mais également parce qu'elle n'avait pas su respecter l'indépendance de la justice. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Eh oui ! Je demande à nos collègues socialistes de ne pas avoir la mémoire courte : voilà quelques mois seulement, que pensait l'immense majorité des magistrats de ce pays de l'indépendance de la justice ?

La réforme constitutionnelle que l'on nous propose aujourd'hui répond certainement à assurer la préoccupation de très nombreux Français : l'indépendance et l'impartialité de la justice.

En outre, les Français attendent que nul ne soit dispensé de rendre des comptes pour son administration et sa gestion, si haut placé soit-il.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Josselin de Rohan. Nos concitoyens ont eu le sentiment que certains pouvaient échapper à la justice, et c'est cela que nous avons reçu mandat de réformer.

M. Jacques Sourdille. Absolument !

M. Josselin de Rohan. A cette heure tardive...

M. Emmanuel Hamel. Matinale !

M. Josselin de Rohan. ... la concision n'est pas seulement une charité, elle est une bienséance.

Je m'efforcerais donc d'être bref, d'autant que beaucoup d'orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, et qui ont des compétences juridiques que je ne possède pas, ont parfaitement su exposer le dispositif des réformes qui nous sont présentées.

Je voudrais dire simplement que je souscris à tous les propos qui ont été tenus sur l'exception d'inconstitutionnalité.

Cette notion est tout de même très étrangère à notre tradition juridique. Si le Sénat l'a rejetée, étant d'ailleurs en cela parfaitement cohérent avec lui-même et, si je puis dire, constant avec sa jurisprudence, c'est que si certaines innovations sont indispensables, d'autres bouleversent un ordre juridique presque séculaire, et il ne peut donc y consentir.

En ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, notre collègue M. Haenel a très remarquablement démontré que la réforme proposée rééquilibre de manière tout à fait pertinente sa composition en donnant une majorité aux magistrats. Nous évitons ainsi et le corporatisme et la soumission à l'exécutif. Le projet de loi qui nous est présenté réalise, à cet égard, un bon compromis.

Il n'est pas souhaitable d'écarter totalement l'exécutif. En tout cas, il est certainement détestable d'instaurer le corporatisme, car ceux qui seraient élus dépendraient évidemment de leurs électeurs. Si l'on institue la proportionnelle, c'est-à-dire l'impuissance, au Conseil supérieur de la magistrature, je ne crois pas que notre justice y gagnera en indépendance.

Le projet tel qu'il ressort des travaux de la commission nous paraît, sur ce point, parfaitement équilibré. Nous sommes heureux, en particulier, monsieur le ministre d'Etat, que la commission prévoie le maintien du garde des sceaux au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Il serait impensable, en effet, que celui qui a la responsabilité de l'organisation des cours et des tribunaux, qui est chargé de fournir à la justice les moyens matériels de son fonctionnement, n'ait pas son mot à dire dans l'exercice, par le Conseil supérieur de la magistrature, de ses prérogatives.

Nous nous sommes battus pour l'indépendance de la justice. Si la réforme judiciaire est, certes, d'une bien plus grande ampleur que ce qui nous est proposé aujourd'hui, le texte qui nous est soumis constitue un préalable. C'est même un bon début : il conditionne cette réforme que nous attendons tous et qui devra certainement être menée à bien pour que soient modernisées nos institutions judiciaires, pour qu'elles soient rendues aptes à répondre aux besoins et à la demande des Français.

J'ajouterai quelques commentaires sur la réforme de la Haute Cour.

Je l'ai dit, je ne suis pas un juriste. Mais, comme MM. Guéna et Jolibois, j'ai été mêlé d'assez près à une affaire délicate, celle qu'on a appelée l'« affaire Nucci ». C'est de notre expérience que je voudrais simplement vous faire part ici.

Il est vrai que que la loi d'amnistie,...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. De 1988 !

M. Camille Cabana. De quel mois ?

M. Josselin de Rohan ... que je considère comme tout à fait inique, a empêché de mener la procédure jusqu'à son terme ; mais il est non moins vrai que les dispositions constitutionnelles ne favorisaient pas la recherche et l'établissement de la vérité.

En effet, nous nous sommes finalement heurtés à des arrêts de la Cour de cassation qui nous interdisaient en fait de soumettre un ministre ayant des comptes à rendre à une autre procédure que celle, extrêmement lourde, qui a été définie par la Constitution de 1958. Or cela constituait bien un obstacle qui se dressait devant nous lorsque nous demandions des comptes à ceux qui devaient en rendre.

Voilà pourquoi il est normal que nous changions cette procédure. Il convient effectivement que les citoyens puissent, dans des conditions meilleures, demander à tout agent public – et les ministres sont des agents publics – de rendre compte de sa gestion ; cela figure d'ailleurs dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Précisément, la réforme qui va intervenir permettra aux citoyens de demander des comptes à ceux qui, aujourd'hui, n'en rendent pas véritablement, alors qu'il serait important qu'ils puissent se justifier.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt et d'agrément, comme d'habitude, notre collègue M. Lederman lorsqu'il est intervenu cet après-midi. Il a cité Benjamin Constant, pour qui les ministres n'étaient, en définitive, jamais inquiétés, jamais poursuivis, jamais jugés.

La citation faite par M. Lederman n'était d'ailleurs pas tout à fait complète. En effet, Benjamin Constant estimait qu'il importait de sanctionner les ministres coupables non pas en leur infligeant des condamnations infamantes mais en leur enlevant la puissance ; il considérait surtout qu'il fallait contrôler leur action politique. Lorsque nous demandons des comptes à un ministre, nous ne cherchons pas à exercer la moindre vengeance.

Puisque notre collègue M. Lederman aime bien Benjamin Constant, il me permettra certainement de le citer à mon tour. Résumant parfaitement ce que doit être la responsabilité ministérielle, Benjamin Constant écrivait : « Si c'est pour l'exemple des ministres à venir qu'on veut diriger la rigueur sur les ministres déclarés coupables, je dirai que la douleur d'une accusation qui retentit dans l'Europe, la honte d'un jugement, la privation d'une place éminente, la solitude qui suit la disgrâce et que trouble le remords sont pour l'ambition et l'orgueil des châtiments suffisamment sévères, des leçons suffisamment instructives. »

Si, au terme d'un procès sur une affaire infiniment douloureuse, c'est cette sanction qui est retenue, eh bien, je pense que les ministres en cause seront punis, et nous ne devons pas chercher à faire d'une cour de justice un instrument de vindicte.

J'en resterai là sur ce point : cette affaire est à ce point délicate que je ne veux pas en dire davantage.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Josselin de Rohan. Il est une autre exigence, c'est que les ministres, s'ils sont jugés, bénéficient de toutes les garanties de la défense. A cet égard, la commission des lois a bien travaillé, montrant qu'un certain nombre de précautions devaient être prises. Celles qu'elle propose me satisfont pleinement.

Enfin, il me paraît juste de garantir une prééminence parlementaire dans la composition de la Cour de justice. C'est pourquoi, à cet égard, je rallie les partisans d'une « judiciarisation » modérée de la Cour. Il s'agit en effet d'apprécier des actes politiques d'une nature particulière. Il ne s'agit pas d'infliger des sanctions pénales de droit commun à des gens qui exercent des responsabilités dont nous connaissons, nous, peut-être mieux que personne, la lourdeur et la gravité.

M. Pierre Fauchon. Très juste !

M. Josselin de Rohan. Il importe donc que le président de cette cour de justice soit un parlementaire. Moi, je fais confiance à mes pairs, à leur sens des responsabilités et de l'équité. Je sais qu'ils sauront raison garder et qu'ils jugeront en leur âme et conscience. Après tout, en quoi un parlementaire serait-il, lorsqu'il s'agit de juger, différent d'un autre homme ? Il n'y a aucune raison de faire peser sur lui un quelconque soupçon. Quant à moi, je ne le ferai pas.

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. Josselin de Rohan. Selon moi, le dispositif qui nous est soumis contient de bonnes réformes. Je souhaite donc que, sous réserve des amendements qui nous seront présentés – des corrections nous seront éventuellement encore proposées au cours de la navette – nous l'adoptions. Ce faisant, nous resterons fidèles aux engagements que nous avons pris.

Pour conclure, je voudrais encore une fois citer Benjamin Constant.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous êtes constant dans vos citations ! (*Sourires.*)

M. Josselin de Rohan. Pardonnez, mes chers collègues, l'affection que je porte à ce grand constitutionnaliste, qui était également, comme vous le savez, un remarquable écrivain.

« Obéissez au temps, écrivait-il. Faites chaque jour ce que chaque jour appelle ; ne soyez ni obstinés dans le maintien de ce qui s'écroule, ni trop pressés dans l'établissement de ce qui semble s'annoncer ; restez fidèles à la justice, qui est de toutes les époques ; respectez la liberté, qui prépare tous les biens ; consentez à ce que beaucoup de choses se développent sans vous et confiez au passé sa propre défense, à l'avenir son propre accomplissement. » (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR.*)

M. Emmanuel Hamel. Un bien beau texte !

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

A cette heure, nous allons renvoyer la suite de la discussion de ce projet de loi constitutionnelle à la prochaine séance.

8

DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

I. - M. Etienne Dailly demande à M. le Premier ministre les mesures que compte prendre le Gouvernement pour mettre un terme à la conspiration du silence qui, depuis seize mois, empêche le Sénat d'avoir connaissance des comptes de la Fondation nationale de la transfusion sanguine et du Centre national de transfusion sanguine, de leur politique et de leur gestion financières. (N° 24.)

II. - M. Ivan Renar attire l'attention de M. le ministre de la culture et de la francophonie sur les difficultés du cinéma français.

Alors qu'il va être bientôt centenaire, le cinéma français traverse une crise importante.

En dix ans, le nombre d'entrées a baissé de 85 millions. Les seuls films français en ont perdu 72 millions. Seules remontent les productions américaines, et plus précisément hollywoodiennes.

Plusieurs milliers de salles ont disparu. Des quartiers, des villes, des zones géographiques entières sont transformés en déserts cinématographiques à cause de la spéculation financière, de la rentabilité immédiate et de la concentration des distributeurs.

Cette situation risque d'être aggravée par les projets de « mégacomplexes », qui porteraient un coup fatal au pluralisme et aux salles de proximité.

Il faut ajouter à ce constat les menaces que font peser les prétentions américaines dans le cadre des négociations du GATT.

Le cinéma français dispose pourtant d'atouts non négligeables pour se développer : des salles modernes, un réseau d'écrans de proximité, c'est-à-dire proches des spectateurs, une tradition et des pratiques culturelles qui ne demandent qu'à être enrichies.

En conséquence, il lui demande quelles mesures il entend mettre en œuvre pour renforcer et développer le cinéma français. (N° 25.)

III. - M. Joël Bourdin appelle l'attention de M. le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur sur la situation de l'industrie textile et de l'habillement et lui demande quelles mesures il compte proposer au Gouvernement afin de rétablir les conditions d'une concurrence internationale loyale et efficiente, respectant l'éthique du Bureau international du travail en matière de protection sociale et de droit du travail. (N° 26.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

9

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Ernest Cartigny, Michel d'Aillières, Maurice Arreckx, José Balarello, Bernard Barbier, André Bettencourt, Christian Bonnet, James Bordas, Joël Bourdin, Philippe de Bourgoing, Jean Boyer, Louis Boyer, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Jean-Paul Chambriard, Roger Chinaud, Jean Clouet, Charles-Henri de Cossé-Brisac, Pierre Croze, Michel Crucis, Jean Delaneau, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Jean-Paul Emin, Jean-Pierre Fourcade, Jean-Claude Gaudin, Jean-Marie Girault, Mme Anne Heinis, MM. Charles Jolibois, Jacques Larché, Pierre Louvot, Roland du Luart, Serge Mathieu, Michel Miroudot, Philippe Nachbar, Jean Pépin, Guy Poirieux, Michel Poniatowski, André Pourny, Henri de Raincourt, Henri Revol, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Jean-Pierre Tizon, Henri Torre, François Trucy, Albert Voilquin, Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Bernard Barreaux, Jacques Baudot, Claude Belot, Jean Bernadoux, Daniel Bernardet, François Blaizot, Jean-Pierre Blanc, André Bohl, Didier Borotra, Raymond Bouvier, Jean-Pierre Cantegrit, Paul Caron, Louis de Catuelan, Jean Cluzel, Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Diligent, André Egu, Pierre Fauchon, Jean Faure, André Fosset, Jacques Genton, Henri Goetschy, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Marcel Henry, Rémi Herment, Jean Huchon, Claude Huriet, Louis Jung, Pierre Lacour, Pierre Lagourgue, Alain Lambert, Bernard Laurent, Henri Le Breton, Edouard Le Jeune, Marcel Lesbros, Roger Lise, Jacques Machet, Jean Madelain, Kléber Malécot, René Marquès, François Mathieu, Louis Mercier, Daniel Millaud, Louis Moinard, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Robert Piat, Alain Poher, Jean Pourchet, Philippe Richert, Guy Robert, Pierre Schiélé, Michel Souplet, Georges Treille, Pierre Vallon, Albert Vecten, Xavier de Villepin, Michel Alloncle, Louis Althapé, Honoré Baylet, Henri Belcourt, Jacques Bérard, Jean Bernard, Roger Besse, Paul Blanc, Yvon Bourges, Eric Boyer, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brisepierre, MM. Camille Cabana, Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Pierre Camoin, Auguste Cazalet, Gérard Cézard, Jean Chamant, Jacques Chaumont, Jean Chérioux, Maurice Couve de Murville, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoeye, Jacques Delong, Charles Descours, Michel Doublet, Alain Dufaut, Pierre Dumas, Roger Fosse, Philippe François, Philippe de Gaulle, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Paul Graziani, Georges

Gruillot, Yves Guéna, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Jean-Paul Hammann, Bernard Hugo, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jarrot, André Jourdain, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Gérard Larcher, René-Georges Laurin, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, Maurice Lombard, Simon Loueckhote, Philippe Marini, Paul Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Jacques de Menou, Mme Hélène Missoffe, MM. Paul Moreau, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Sosefo Makapé Papilio, Alain Pluchet, Christian Poncellet, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Maurice Schumann, Jean Simonin, Jacques Sourdille, Louis Souvet, Martial Taugourdeau, René Trégouët, Maurice Ulrich, Jacques Valade, Alain Vasselle, Serge Vinçon, Etienne Dailly et Raymond Soucaret une proposition de loi relative au financement des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 317, distribuée et renvoyée à la commission des affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

10

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de règlement (CEE) du Conseil déterminant le régime d'échange applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-79 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de directive du Conseil établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-80 et distribuée.

11

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Legendre un rapport, fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur la proposition de résolution (n° 293, 1992-1993), présentée en application de l'article 73 *bis* du règlement par M. Yves Guéna sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (n° E-62).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 315 et distribué.

J'ai reçu de MM. Etienne Dailly, Hubert Haenel et Charles Jolibois un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X (n° 231, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 316 et distribué.

12

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 26 mai 1993, à dix-sept heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 231, 1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X. [Rapport n° 316 (1992-1993) de MM. Etienne Dailly, Hubert Haenel et Charles Jolibois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi constitutionnelle n'est plus recevable.

En application de l'article 60 *bis*, premier alinéa, du règlement, la conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à un scrutin public à la tribune lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi constitutionnelle.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi relatif au code de la consommation (partie Législative) (n° 273, 1992-1993) est fixé au jeudi 27 mai 1993, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 26 mai 1993, à zéro heure vingt-cinq.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Au cours de sa séance du mardi 25 mai 1993, le Sénat a reconduit dans leurs fonctions MM. Bernard-Charles Hugo, Jean Faure, André Jourdain et Raymond Bouvier, membres du Conseil national de la montagne, en application du décret n° 85-994 du 20 septembre 1985.

QUESTION ORALE

REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT
(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Importation à la Réunion d'animaux
d'engraissement vifs en provenance d'Australie*

18. - 25 mai 1993. - **M. Eric Boyer** constate depuis de nombreux mois que les chambres consulaires et les organismes professionnels de la Réunion interviennent à différents niveaux (local, national et européen) pour obtenir l'importation à la Réunion d'animaux d'engraissement vifs en provenance d'Australie, après l'interdiction de ceux d'Afrique. L'importance de cette opération pour l'économie locale tant en amont qu'en aval est cruciale. L'évolution de la production

départementale sur un marché porteur en dépend. L'approvisionnement du marché local en bœuf pays à travers les boucheries traditionnelles peut être remis en cause par pénurie d'animaux si les importations d'animaux ne reprennent pas très vite. La déstabilisation de l'ensemble de la filière viande et par répercussion celle du lait serait la conséquence immédiate du maintien de l'interdiction d'importation. Un certain nombre de signes avant-coureurs sont déjà apparus au niveau de l'étal des bouchers traditionnels laissant présager de vives tensions sur le marché ainsi qu'en menace pour de nombreux emplois en aval (découpe, boucherie...). Il souhaiterait obtenir les dérogations nécessaires dans l'intérêt des producteurs, des transformateurs et des distributeurs locaux. Il insiste sur l'urgence du problème et demande instamment à **M. le ministre de l'agriculture et de la pêche** de débloquer rapidement la situation afin d'éviter les répercussions néfastes sur l'économie locale.